



**Уральский
федеральный
университет**

имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина

**Институт государственного
управления
и предпринимательства**

В монографии анализируются новые для российской науки понятия: «гражданское общество», «институциональные отношения», «публичная власть», «публичное пространство», «публично-правовое образование», «партнерские формы взаимодействия субъектов гражданского общества и органов управления публично-правовым образованием». Особое внимание уделено взаимодействию в субъектах РФ и муниципалитетах (публично-правовых образованиях разного уровня). Рассматриваются различные институциональные формы реализации представительства интересов гражданского общества в публичном управлении.

Адресовано исследователям, занимающимся проблемами гражданского общества, а также практикам, участвующим в процессах взаимодействия гражданского общества и органов власти.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ
В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ
ОБРАЗОВАНИЯХ

Монография

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2018

УДК 323.2:347.471
ББК 66.7
И 70

Авторы:

Г. А. Банных, Л. И. Воронина, Е. В. Зайцева, С. Н. Костина,
А. И. Кузьмин, В. Б. Куликов, А. С. Неркараян, Н. В. Сыманюк

Под общей редакцией
доктора социологических наук А. И. Кузьмина,
кандидата социологических наук Л. И. Ворониной

Рецензенты:

Н. Г. Чевтаева, доктор социологических наук, профессор
(Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Уральский институт управления));
В. В. Эмих, кандидат юридических наук
(Институт философии и права УрО РАН)

Институционализация взаимодействия гражданского общества с публичной властью в публично-правовых образованиях : монография / [Г. А. Банных, Л. И. Воронина, Е. В. Зайцева, С. Н. Костина, А. И. Кузьмин, В. Б. Куликов, А. С. Неркараян, Н. В. Сыманюк ; под общ. ред. А. И. Кузьмина, Л. И. Ворониной]. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. – 168 с.

ISBN 978-5-7996-2308-1

В монографии анализируются новые для российской науки понятия: «гражданское общество», «институциональные отношения», «публичная власть», «публичное пространство», «публично-правовое образование», «партнерские формы взаимодействия субъектов гражданского общества и органов управления публично-правовым образованием». Особое внимание уделено взаимодействию в субъектах РФ и муниципалитетах (публично-правовых образованиях разного уровня). Рассматриваются различные институциональные формы реализации представительства интересов гражданского общества в публичном управлении.

Адресовано исследователям, занимающимся проблемами гражданского общества, а также практикам, участвующим в процессах взаимодействия гражданского общества и органов власти.

*Издание подготовлено при финансовой поддержке
Института государственного управления и предпринимательства УрФУ
(грант на издание коллективных монографий 2017 года)*

ВВЕДЕНИЕ

Выбор темы настоящей монографии и ее содержания обусловлен рядом причин. Во-первых, долгое время в исследованиях российских политологов и правоведов, посвященных отношениям власти и гражданского общества, в основном анализировались существующие противоречия. Но в последние годы начали появляться публикации, авторы которых пытаются выявить возможности конструктивного взаимодействия органов власти и общества.

Во-вторых, изучение взаимодействия власти гражданского общества является достаточно сложной исследовательской задачей, требующей обоснованного выбора методологического подхода. Да, большинство авторов, работающих по этой проблематике, используют такой научный подход как институциональный. И, как правило, в исследованиях о взаимодействии гражданского общества и публичной власти внимание уделяется прежде всего правовым, политическим и социальным институтам. Соответственно, многие авторы применяют институциональный подход. Но тем не менее пока не сформировалось единого понимания института и институционализации, именно поэтому решение этой научной задачи также представляет интерес для коллектива авторов настоящей монографии.

В-третьих, отсутствие методологического единства во многом объясняется, по мнению авторского коллектива, слабо прогнозируемыми процессами, а именно возникновением новых социальных институтов, часто не имеющих формального правового закрепления. И в этой ситуации государство уже не является единственным субъектом правовой, социальной, политической институционализации. Соответственно, для обеспечения эффективного взаимодействия государства и представляющих его органов власти с гражданским обществом требуются новые, часто не традиционные технологии и формы. Идет поиск моделей взаимодействия государства и гражданского общества на основе характера их коммуникаций. И этот ракурс также представляет интерес для исследования.

В-четвертых, возникают новые сюжеты, определяющие необходимость исследований особенностей взаимодействия органов власти не только с обществом, но и непосредственно между ними с учетом появившихся новых характеристик власти: «публичная власть», новые «конструкции» в виде публично-правовых образований.

Соответственно, многообразие пока мало исследованной социальной практики и высокая скорость социальных изменений создают вызовы для исследователей, в том числе в поиске методологии.

В-пятых, авторский коллектив монографии поставил перед собой задачу развеять некоторые мифы, например, о том, что главный фактор, отрицательно влияющий на процессы становления гражданского общества, это несовершенное законодательство. В течение последних 15 лет в ходе проводившихся административных реформ большое внимание было уделено формированию правовой основы для создания возможностей участия граждан в делах российского государства. Многие сделано для внедрения новых форм и технологий взаимодействия власти и гражданского общества: это и общественные палаты в субъектах РФ, и общественные советы при исполнительных органах власти, и формирование экспертного сообщества, и другое. Но анализ практики позволяет авторам монографии сделать вывод о том, многие из созданного, разработанного пока остается мало востребованным населением. Выявление этого противоречия также представляет исследовательский интерес.

И, наконец, поиск ответа на главный вопрос объединяет авторов этой монографии: действительно ли реально существует взаимодействие власти и гражданского общества, а также социальных институтов, представляющих его потребности, или это формальные, не жизнеспособные конструкции?

Монография подготовлена авторским коллективом преподавателей Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина в составе:

Воронина Людмила Ивановна (введение, заключение);

Воронина Людмила Ивановна, Костина Светлана Николаевна, Сыманюк

Нина Васильевна (глава 1 «Теоретико-методологические подходы к анализу условий, процессов и результатов взаимодействия гражданского общества с публичной властью», п. 1.1. - 1.2.);

Воронина Людмила Ивановна, Зайцева Екатерина Васильевна, Куликов Владимир Борисович, Сыманюк Нина Васильевна (глава 2 «Реализация представительства интересов гражданского общества в публичном управлении. Участие в подготовке и принятии публичных управленческих решений», п. 2.1. - 2.4);

Банных Галина Алексеевна, Костина Светлана Николаевна, Зайцева Екатерина Васильевна (глава 3 «Информационный обмен между гражданским обществом и органами власти в публично-правовом образовании», п. 3.1. - 3.3).

Воронина Людмила Ивановна, Зайцева Екатерина Васильевна, Кузьмин Александр Иванович, Неркарарян Армен Саркисович (глава 4 «Взаимодействие гражданского общества и органов власти по решению проблем публично-правового образования», п. 4.1. - 4.3.).

Издание подготовлено на средства Института государственного управления и предпринимательства УрФУ (грант ИГУП 2017 года на издание коллективных монографий).

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ УСЛОВИЙ, ПРОЦЕССОВ И РЕЗУЛЬТАТОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ

1.1. Институционализация как средство согласования интересов гражданского общества и органов власти в публично-правовом образовании

Многочисленные зарубежные и отечественные исследователи отмечают необходимость формирования партнерских, диалоговых отношений между публичной властью и гражданским обществом как основы построения современного демократического государства. В то же время до конца не ясен вопрос, а что же такое гражданское общество. Анализируя содержание данного понятия, Е. Е. Никитина приходит к выводу об его широкой и узкой трактовке. В широком смысле под гражданским обществом понимается определенная, качественная ступень развития общества, которое прошло стадию сословного или традиционного общества¹. В этом случае гражданское общество рассматривается в дихотомии, во-первых, к государству (правовому государству), во-вторых, к политическому и экономическому обществу. В узком смысле гражданское общество можно определить, как совокупность социальных отношений и институтов, функционирующих независимо от политической власти и способных на нее воздействовать². При этом вопрос о составе данных институтов также остается дискуссионным.

В любом случае, считает Н. П. Игнатьев, гражданское общество существует и функционирует в диалектически противоречивом единстве с государством³. В значительной части работ, посвященных гражданскому обществу, оно опреде-

¹ Никитина Е. Е. Институционализация гражданского общества в России: историко-теоретический аспект // Журнал российского права. – № 2. – 2017.

² Малько А. В., Струсь К. А. Правовые основы формирования гражданского общества в современной России (обзор материалов всероссийского научно-практического круглого стола) // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 113.

³ Игнатьев Н. П. Институционализация диалога власти и гражданского общества в современной России: проблемы, перспективы // Ученые записки казанского государственного университета. Гуманитарные науки. Том 151, кн. 1. – 2009. – С. 131-141.

ляется через взаимодействие или коммуникацию с государством (публичной властью). Соответственно его становление рассматривается в связи с проблемой выстраивания институционализированных механизмов реального взаимодействия государства и гражданского общества. Так, ряд современных исследователей в своих работах фиксируют институционализацию процесса взаимодействия государства и гражданского общества в целом¹, а также таких более конкретных форм как социальное партнерство², согласование интересов³, общественный (гражданский) контроль⁴, обращения граждан⁵, общественные слушания⁶ и др.

Рассмотрим содержание понятий «институт» и «институционализация». Категория «институт» в настоящее время активно используется в целом ряде наук, в том числе в философии, правоведении, социологии, политологии, экономике и психологии. В контексте исследований взаимодействия гражданского общества с публичной властью речь идет прежде всего о правовых, политических и соци-

¹ Гриб В. В. Правовые вопросы институционализации взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти // Российская юстиция. – 2011. – № 3. – С. 10–11.; Гриб В. В. Общественные советы (палаты) как ключевой институт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества // Юрист. – 2010. – № 10. – С. 57–59; Новикова О. В. Проблемы институционального взаимодействия государства и гражданского общества // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – Т. 3. – С. 69–78.

² Грекова Г. И., Киварина М. В. Институционализация социального партнерства в России // Вестник Волгоградского института бизнеса. Бизнес. Образование. Право. – 2010. – № 2. – С. 57–61.; Остапенко А. С. Социальное партнерство как способ формирования институтов гражданского общества // Татищевские чтения: актуальные проблемы юридической науки. Материалы 5 юбилейной научно-практической конференции. Ч. 1. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2008. – С. 181–192; Осипов Е. М. Методология социологического анализа социального партнерства как социального института. Режим доступа: <http://www.teoria-practica.ru/-1-2011/sociologiya/osipov.pdf>; Сухарь А. А. Политическое партнерство: институциональный анализ // Гуманитарные и социально-экономические науки. – 2007. – № 1. – С. 68–71.

³ Какабадзе Ш. Ш. Институты согласования интересов федерального государства и структур гражданского общества // Право и политика. – 2008. – № 10. – С. 2430–2437.

⁴ Баранов А. Ф., Сериков А. В. Трансформация социальных практик самоорганизации населения в институты контроля качества публичных услуг. Режим доступа: http://www.hist-edu.ru/hist/boock5/5_ru.php (дата обращения: 11.06.2017)

⁵ Гудкова Е. Г. Развитие института обращения граждан как формы непосредственной демократии // Вестник Воронежского гос. университета. Гуманитарные науки. – 2006. – № 2. – Ч. 2. – С. 131–140; Нудельман В. Я. Обращения граждан в органы публичной власти как институт гражданского общества: понятие, сущность, содержание // Юридическая мысль. – 2010. – № 3. – С. 48–52; Румянцева В. Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 2–4.

⁶ Зенин С. С. Публичные слушания как конституционно-правовой институт // Lex Russia. – 2010. – № 5. – С. 1132–1134; Комарова В. В. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – С. 18–21; Очеретина М. А. Понятие и структурный анализ института публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении публичной власти // Российская юстиция. – 2008. – № 6. – С. 31–33; Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 9. – Екатеринбург: Изд-во УрОна, 2009. – С. 433–443; Семенова Е. А. Некоторые проблемы института публичных слушаний как формы общественного контроля // Труды филиала МПОА им. О.Е. Куцафина в г. Вологде. Вып. 9. – Вологда, 2010. – С. 135–140.

альных институтах. При этом необходимо отметить, что единого понимания института и институционализации не сложилось ни в рамках отдельных наук, ни между ними.

В праве институт обычно рассматривается как «относительно обособленные группы взаимосвязанных между собой юридических норм, являющихся специфической частью отрасли права и регулирующих относительно самостоятельную разновидность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства»¹.

Традиционно в правоведении институционализация понимается как процесс образования правовых институтов, при этом институциональной единицей может выступать закон, кодекс, группа нормативных правовых актов или определенный структурный элемент внутри нормативного документа (раздел, глава, параграф и даже статья). Однако, как отмечает А. В. Курочкин, в современный период на первый план стали выдвигаться идеи об определяющем значении в институциональном процессе содержательного компонента, что предполагает формирование и развитие правовых институтов параллельно с нормативными правовыми актами вне зависимости от их формального признания со стороны законодателя. В этом случае государство уже не является единственным субъектом правовой институционализации, т.к. возможно использование корпоративного нормотворчества в конституционно-правовых отношениях на примере деятельности общественных объединений, в том числе политических партий. Кроме этого, происходит появление многочисленных институтов, не имеющих формального правового закрепления, а также комплексных правовых институтов, нормы которых рассредоточены в разных правовых актах, но имеют общую основу в виде консолидированного вида общественных отношений².

Сложившаяся в РФ правовая система включает нормотворчество на различных уровнях, что позволяет говорить скорее не о государстве как его основном субъекте, а о публичной власти, реализуемой в различных публично-правовых

¹ Юридическая энциклопедия. 2015. Режим доступа: http://yuridicheskaya_encyclopediya.academic.ru/8509 (дата обращения: 12.08.2017)

² Курочкин А. В. Концепт «правовая институционализация» и его содержание // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 3 (64).

образованиях.

Как отмечает Д. А. Кузин, в юридическую практику РФ термин «публичная власть» был впервые введен официальными документами Конституционного суда РФ, в которых она определяется как широкое понятие, включающее государственную власть на федеральном, региональном уровнях и местное самоуправление. Он делает вывод о том, что публичная власть – это «совокупность общественных отношений, связанных с возможностью субъекта обеспечить подчинение воли объекта в целях реализации закрепленных правом общественных интересов»¹.

В соответствии с сущностью публичной власти можно обозначить и понимание публично-правового образования. Категория «публично-правовое образование» употребляется в Гражданском и Бюджетном Кодексе РФ, хотя определение данного понятия в них не дано. В ст. 124 ГК РФ перечисляются субъекты, которые отнесены к публично-правовым образованиям: «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования». Публично-правовые образования объединяют две группы субъектов:

— государственные образования (Российская Федерация и перечисленные выше субъекты РФ);

— муниципальные образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения)².

В. Е. Чиркин рассматривает публично-правовое образование как территориальную структурно-функциональную форму организации территориального публичного коллектива, которая обладает собственной публичной властью, ис-

¹ Кузин Д. А. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы Ученые записки Орловского государственного университета. – 2014. – № 1 (57). – С. 317-321.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 12.08.2017)

пользуя ее (наряду с действием на этой территории, кроме государства, органов власти других публично-властных образований) для организации и регулирования жизнедеятельности данного коллектива. Публично-правовое образование считается де-факто или де-юре юридическим лицом публичного права, несет ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц¹.

В данном контексте институционализация форм взаимодействия публичной власти и гражданского общества представляет собой установление и закрепление правовых норм публично-правовых образований различного уровня в рамках их компетенций. Более подробно данный вопрос будет рассмотрен в п. 1.3.

Так как гражданское общество является категорией прежде всего политической, значительная часть исследований данной категории проводится в рамках политологии.

В политологии институт определяется как «зафиксированные и документально закрепленные нормы организации политической жизни и функционирующие на этой основе разнообразные организации, учреждения, службы политики, а также устойчивые традиции, принципы и правила политического поведения, которые характеризуют качество политической системы общества и выступают основными регуляторами политического поведения и деятельности»². Соответственно институционализацию можно определить, как «процесс складывания, организационного оформления и нормативного закрепления социальных отношений, связанных с завоеванием власти, осуществлением общественного управления и политическим участием граждан»³. Также термин «институционализация» в институциональной политологии трактуется одновременно и как учреждение новых, и как укоренение (стабилизация) уже существующих институтов⁴.

¹ Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения. – Москва, 1997.

² Политология. Словарь. – М: РГУ. В. Н. Коновалов. – 2010. Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/66/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82> (дата обращения: 13.08.2017)

³ Абрамов А. Политический институт и политическая институционализация: определение понятий // Власть. – 2010. – С. 53-55.

⁴ Политология. Словарь. – М: РГУ. В. Н. Коновалов. – 2010. Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/66/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82> (дата обращения: 13.08.2017)

В ряде отечественных работ подчеркивается диалогический характер взаимоотношений государства и гражданского общества. По мнению А. В. Зайцева, институциональный диалог между государством и гражданским обществом можно определить как «интерсубъективное взаимодействие с целью нахождения общественного консенсуса и взаимопонимания, поиска и выявления общих интересов, транспарентного определения в процессе переговоров социальных приоритетов, позиций, согласования мнений, намерений, методов, форм и способов разрешения конфликтных ситуаций, координации обоюдных действий, корректировки сложившейся ситуации и выработки взаимоприемлемых правовых, политических и управленческих решений и мер»¹. Во многом данную позицию поддерживают и другие исследователи. Так, Н. П. Игнатьев отмечает, что первым шагом на пути институционализации взаимодействия гражданского общества и публичной власти выступает формирование групп интересов, на основе которых возникают другие организационные структуры².

А. В. Зайцев также выделяет несколько моделей взаимодействия государства и гражданского общества на основе характера их коммуникации. Во-первых, это партнерское взаимодействие власти и общества, которое может проявляться в таких вариантах как государственная поддержка развития НКО; собственно социально-политическое партнерство во взаимодействии органов власти и самодетельных общественных организаций, когда власть не пытается управлять гражданским обществом, а участвует в различных формах диалога с НКО; и вариант, когда гражданское общество самостоятельно формирует публичную политику. Вторая модель предполагает доминирование государства над обществом, встраивание его в государственную вертикаль власти и управление гражданским обществом на основе субъект-объектных отношений со стороны власти. В этом случае формальный диалог хотя и продолжится, но будет все более отчетливо приобретать черты псевдиалога. И, наконец, третья модель пред-

¹ Зайцев А. В. Диалог в институциональной среде взаимодействия государства и гражданского общества // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2011. – № 3. – С. 313-318.

² Игнатьев Н. П. Институционализация диалога власти и гражданского общества в современной России: проблемы, перспективы // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2009. – Том 151, кн. 1. – С. 131-141.

полагает переход от сотрудничества к конфронтации, что влечет за собой двух не пересекающихся монологов: один – властный, второй – оппозиционный¹.

Как отмечается в ряде исследований, процесс институционализации гражданского общества и его взаимодействия с государством в России характеризуется рядом особенностей. Прежде всего они связаны с политической нестабильностью, низким уровнем гражданской активности основной части населения, незрелости гражданского мышления, присущей значительной части общества, проявляющейся то в завышенной самооценке, то в иждивенчестве². С другой стороны, этот процесс сопровождается закрытостью органов власти и отсутствием у них желания к продуктивному взаимодействию с различными институтами гражданского общества. В этих условиях важным актором формирования гражданского общества в России выступает государственная власть, которая зачатую выступает как инициатор создания отдельных институтов гражданского общества³, что в ряде случаев приводит к имитации их деятельности⁴.

В итоге российское гражданское общество достаточно неоднородно по своей структуре: в нем есть и то, что государство хочет видеть, как механизм взаимодействия с обществом, и то, что возникает в обществе как такой же механизм взаимодействия с государством, но по инициативе самого общества, и то, что не связано с государством непосредственно, что появляется в обществе для общества⁵.

В социологии также существует несколько подходов к определению понятия института. В основном превалируют трактовки, в которых социальные институты выполняют инструменталистскую роль во внедрении в общественное и индивидуальное сознание рационалистических установок и норм поведения в об-

¹ Зайцев А. В. Теоретико-методологические основания институционализации диалога государства и гражданского общества. – 2012. – № 1 (120). – Выпуск 21.

² Федорова Е. А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: автореферат дис. ...канд. полит. наук. – Ставрополь, 2005.

³ Федорова Е. А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: автореферат дис. ...канд. полит. наук. – Ставрополь, 2005.

⁴ Игнатьев Н.П. Институционализация диалога власти и гражданского общества в современной России: проблемы, перспективы // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. – Том 151, кн. 1. – 2009. – С. 131-141.

⁵ Игнатьев Н.П. Институционализация диалога власти и гражданского общества в современной России: проблемы, перспективы // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. – Том 151, кн. 1. – 2009. – С. 131-141.

шестве, используются для описания регулярных и долговременных социальных практик¹. Так, например, под социальным институтом понимаются «относительно устойчивые типы и формы социальной практики, посредством которых организуется общественная жизнь»².

По мнению К. И. Ярулина, социальные институты предполагают сознательно регулируемую и организованную форму деятельности массы людей, воспроизведение повторяющихся и наиболее устойчивых образцов поведения, привычек, традиций, передаваемых из поколения в поколение³.

Хотя единого мнения о составе элементов социальных институтов нет, обычно к ним относят наличие цели и социально значимой функции, социальных норм и предписаний, регламентирующих поведение людей в рамках данного института; средства и учреждения достижения цели и реализации функций; систему нормативно обусловленных социальных ролей и статусов, определенную организационную структуру (формализованную в той или иной степени).

Возникновение и функционирование социальных институтов связывается, прежде всего, с их способностью удовлетворять определенные социальные потребности. В современных социологических теориях социальные институты все больше связывают с «опривычиванием» рутинных операций или формированием стереотипов поведения. Статус социального института приобретает отнюдь не любое привычное действие, а только то, которое воспроизводится из поколения в поколение, то есть повторяется большим количеством людей на протяжении долгого периода времени и становится в результате этого объективным⁴.

¹ Муртазина Л.Р. Социальный институт как предмет социологического анализа // Вестник ЧГУ. – 2011. – № 1. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnyy-institut-kak-predmet-sotsiologicheskogo-analiza> (дата обращения: 11.08.2017).

² Социология: в 3-х томах: словарь по книге. – Москва: Социологический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. В. И. Добренко, А. И. Кравченко. 2003-2004. Режим доступа: http://sociologiya.academic.ru/-146/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82_%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9 (дата обращения: 11.08.2017)

³ Ярулин К. И. Институционализация неформальных социальных практик: авторефер. дис. ... канд. соц. наук. – Хабаровск, 2012. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/institutsionalizatsiya-neformalnyh-sotsialnyh-praktik#ixzz4pcXEreHR> (дата обращения: 11.08.2017)

⁴ Осипова Е. Д. Трансформация социальных практик: концепция П. Бергера и Т. Лукмана в условиях кризисного общества // Вестник РУДН, серия Социология. – 2015. – Том 15. – № 2. – С. 69-78. Режим доступа: journals.rudn.ru/sociology/article/download/6457/5910 (дата обращения: 11.08.2017)

В итоге процесс институционализации можно разбить на несколько этапов:

1) возникновение и распространение некой потребности и признание ее социально значимой, для обеспечения которой необходима организация совместных организационных усилий;

2) поиск операциональных средств, способных обеспечить данную потребность, прежде всего соответствующих социальных норм и правил, разработка процедур их выполнения и практическое применение;

3) наделение института материальными, финансовыми, трудовыми и организационными ресурсами, без которых невозможно обеспечить бесперебойное удовлетворение конкретной потребности, а также создание особой субкультуры, призванной способствовать воспроизводству людей, отвечающих за деятельность данного института;

4) разработка системы социального контроля, т.е. санкций для поддержания норм и правил;

5) оформление строгой статусно-ролевой структуры и ее легитимизация.

Как отмечает И. В. Лукашенок, в России как в переходном обществе наблюдается ряд проблем в формировании институциональной структуры, которые обусловлены амбивалентностью функций социальных институтов, увеличением доли латентных (скрытых) функций, относительной общей слабостью институциональных регуляторов, системной незавершенностью процессов легализации (правовой формализации) новых институциональных механизмов социального регулирования, противоречиями в социальном проектировании и государственно-политической поддержке институционального строительства, влиянием примордиальных тенденций¹, легитимацией неформальных норм, социокультурной укорененностью неформальных моделей поведения, субъективным отчуждением институционально-ролевых форм взаимодействия, в том числе в

¹ Примордиализм – один из научных подходов, учитывающий влияние таких факторов как этничность сообщества, соединенного кровно-родственными (биологическими) связями, при формировании и функционировании социальных институтов

сфере политического и социального доверия¹.

Также для переходного и нестабильного общества характерно преобладание искусственного варианта появления новых институтов, представляющего результат реализации «идеального плана», в отличие от стабильных обществ, где социальные институты формируются естественным путем «автоматической» реакции людей на какие-то изменения².

Возникает вопрос, о каких социальных институтах в рамках изучения взаимодействия публичной власти и общества в России может идти речь в социологической традиции? Прежде всего, это институты самой публичной власти: институт государства, государственной службы, армии, местного самоуправления и т.д. Во-вторых, это институты, относящиеся к структурам гражданского общества: политические партии³, территориальное общественное самоуправление⁴, СМИ⁵, общественные палаты⁶, некоммерческие организации⁷, профсоюзы и т.д. В-третьих, это собственно социальные институты взаимодействия: выборы⁸, социальное партнерство⁹. В рамках институционального анализа исследуются не только институты, процессы их формирования и развития, но и взаимо-

¹ Лукашенок И. В. Институционализация новых социальных отношений в современной России: авторефер. дис. ... докт. социол. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/institutsionalizatsiya-novyh-sotsialnyh-otnosheniy-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 11.08.2017)

² Там же

³ Галкин А. П. Институционализация политических партий в современном российском обществе: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Волгоград, 1998. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/institutsionalizatsiya-politicheskikh-partiy-v-sovremennoy-rossii-obschestve> (дата обращения: 11.08.2017)

⁴ Лагунова С. В. Институционализация территориального общественного самоуправления в локальной среде (на примере Архангельской области): авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Архангельск, 2013. Режим доступа: <http://www.narfu.ru/upload/iblock/6cb/lagunova.pdf> (дата обращения: 11.08.2017)

⁵ Хунджае Р. Ж. Современные средства массовой информации как социальный институт общества: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Москва, 2002. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/sovremennye-sredstva-massovoi-informatsii-kak-sotsialnyi-institut-obshchestva>#ixzz4pcoY55RQ (дата обращения: 11.08.2017)

⁶ Потанина Е. А. Региональная общественная палата как социальный институт гражданского общества современной России: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Мурманск, 2015. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/regionalnaya-obschestvennaya-palata-kak-sotsialnyy-institut-grazhdanskogo-obschestva-sovremennoy-rossii>#ixzz4pcpRAyKX (дата обращения: 11.08.2017)

⁷ Нестеренко Н. С. Некоммерческие организации в трансформирующемся российском обществе: социологический анализ: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Москва, 2007. Режим доступа: http://www.rgsu.net/netcat_files/794/1044/h_ee652475169c22df39847bdbd0fba224 (дата обращения: 11.08.2017)

⁸ Желтов М. В. Институты избирательного права и выборов: социальные функции и роль в политическом устройстве общества: авторефер. дис. ... докт. социол. наук. – Кемерово, 2005. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/instituty-izbiratel'nogo-prava-i-vyborov-sotsialnye-funktsii-i-rol-v-politicheskom-ustroistve>#ixzz4pcnmfdiT (дата обращения: 11.08.2017)

⁹ Осипов Е. М. Институционализация социального партнерства как условие развития малого бизнеса в России: авторефер. дис. ... докт. социол. наук. – Москва, 2013. Режим доступа: http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertationii_sovet_d_501.001.02strongbrspan_styl (дата обращения: 11.08.2017)

отношения между институтами и их структурами¹.

1.2. Правовые основы взаимодействия субъектов гражданского общества с органами власти в публично-правовом образовании

Вопросы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти в РФ стали особенно актуальными несколько лет назад.

В настоящее время эта актуальность сохраняется. Институциональные изменения правовых, политических, экономических институтов вызывают необходимость пересмотра отношений во взаимодействии государства и общества.

На необходимость обратить пристальное внимание на взаимодействие гражданского общества и органов публичной власти неоднократно обращал внимание Президент России в Посланиях Федеральному Собранию РФ.

В 2016 г. В. В. Путин высказал идею о том, что важно обеспечивать максимальное вовлечение институтов гражданского общества в реализацию государственной политики, а власти требуется поддерживать гражданские инициативы, выстраивать отношения на основе взаимной ответственности и взаимной вовлеченности².

Применение такой характеристики отношений как «взаимодействие» не случайно. В настоящее время законодатель чаще всего использует понятия «воздействие», «влияние», «участие», что предполагает однонаправленный процесс. На наш взгляд, определив в Конституции РФ 1993 г. российское государство как государство демократическое, правовое и социальное, необходимо вести речь не только и не столько о воздействии, сколько о взаимодействии субъектов гражданского общества и органов публичной власти.

При этом можно согласиться с В. Ю. Панченко, который рассматривает правовое взаимодействие как вид и форму социального взаимодействия, представ-

¹ Мирзазаде Р. Ш. Оглы. Процессы трансформации взаимодействий структур гражданского общества и государства (сравнительный анализ социальных практик в России и странах Западной Европы) : авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. Режим доступа: http://hub.sfedu.ru/media/diss/74420ee6-a353-11e3-a4fd-003048621912/REF_106257a.pdf (дата обращения: 11.08.2017)

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2016 г. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 19.10.2017).

ляющего собой взаимный обмен субъектов юридически значимой деятельностью и (или) ее результатами с использованием средств юридического характера (правовых средств и средств, непосредственно формирующих готовность действовать правовыми средствами), через который осуществляется взаимное влияние субъектов права на правовую деятельность друг друга, удовлетворяются их разнообразные опосредованные правом интересы, достигаются правовые цели¹.

В рамках институционального подхода правовое взаимодействие является понятием, применение которого позволяет оценить динамику развития правоотношений, взаимное влияние правовых деятельностей, вступающих в процесс обмена.

Представляется важным определить такое понятие как «правовая основа». К сожалению, на данном этапе развития правовой науки не существует четкого определения этого понятия, что создает сложности при идентификации того, что является правовой основой, а что детальным правовым регулированием. Нами предлагается понимать под правовой основой нормативно-правовую базу, а также правовой механизм реализации юридических норм, регулирующих конкретную сферу деятельности. Определение и фиксация правовых основ любой сферы жизнедеятельности государства представляется крайне важным, поскольку позволяет составить комплексное представление о характере и механизмах правового регулирования, реализующегося в каждой из сфер правоотношений.

Анализ правовых актов, призванных регламентировать взаимодействие гражданского общества и государства, приводит к выводу о том, что на данный момент механизм взаимодействия указанных институтов несовершенен, как несовершенно законодательство. К сожалению, законодатель часто ограничивается лишь общей констатацией необходимости участия граждан в управлении государством (поскольку данное положение декларировано Конституцией). При этом законодатель определяет формы и методы участия граждан в общем виде и

¹ Панченко В. Ю. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации: теоретико-правовое исследование: дис. ... на соиск. уч. ст. д. ю. н. – Москва, 2016. – С. 24-26.

не предусматривает механизмы обеспечения реализации таковых правомочий. Роль государства в процессах взаимодействия с гражданским обществом чаще всего ограничивается поддержкой и контролем, но не взаимодействием.

При этом механизмы, признаваемые государством, имеют односторонний характер, поэтому они не оказывают существенного влияния на отношения и не являются взаимообусловленными.

Различная сущность органов власти и гражданского общества как социальных институтов обуславливает различия в понимании их интересов, задач и механизмов взаимодействия¹. При этом в настоящее время общественные правоотношения как элемент социальных институтов регулируются разрозненными правовыми актами, часто трудно воспринимаемыми и, как следствие, трудно реализуемыми. Например, в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ упоминаются мероприятия Государственной Думы, которые данная палата российского Парламента или ее подразделения могут проводить совместно с иными государственными органами или негосударственными организациями. В ряде Положений, регулирующих деятельность отдельных министерств федерального уровня, в частности Министерства по налогам и сборам РФ и Министерства финансов РФ, содержатся нормы о том, что они осуществляют свою деятельность во взаимодействии с общественными объединениями и иными организациями.

Данный список не исчерпывает всего массива федерального законодательства России, в той или иной форме затрагивающего вопросы взаимодействия власти и гражданского общества. При этом очевидно можно констатировать, что и перечисленные выше и иные нормативные правовые акты федерального уровня регулируют лишь отдельные аспекты такого взаимодействия, причем в основной массе законов речь идет не о полноценном взаимодействии, особенности которого были нами обозначены в начале, когда субъекты выступают в качестве равноправных партнеров, а о различных формах поддержки со сторо-

¹ Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. — Москва, 2011 — 48 с. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/vzaimodeistvie-organov-gosudarstvennoi-vlasti-i-institutov-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii#ixzz4wOw9mHRz> (дата обращения: 04.08.2017)

ны государства (будь то финансовая, административная и пр. поддержка). Закона или, по крайней мере, раздела в законе, предусматривающего стройную систему форм и принципов взаимодействия, прав и обязанностей государства и организаций гражданского общества по отношению друг к другу на федеральном уровне не существует.

С одной стороны, действующее законодательство предусматривает механизм взаимодействия: при этом взаимодействие имеет обоюдный характер, при котором каждая сторона может воздействовать на другую, применяя соответствующие формы. Например, институты гражданского общества могут использовать такие формы воздействия на органы публичной власти как реализация законотворческой инициативы, участие граждан в референдумах и правоприменительном процессе. Также к формам воздействия гражданского общества на органы власти относят обращения граждан в органы государственной и местной власти, публикацию заявлений и обращений в СМИ, совместные мероприятия, участие представителей гражданского общества при формировании государственных органов, а также в деятельности общественных советов, созданных при исполнительных органах власти.

С другой стороны, законодатель предусматривает воздействие органов государственной власти на институты гражданского общества, а именно контроль за их деятельностью, применение ограничений и запретов в осуществлении их деятельности. Но также органами государственной власти предусмотрены финансовая поддержка в формировании и функционировании институтов гражданского общества, предоставление им льгот, разработка государственных программ с целью поддержки. Также является законным участие органов государственной власти в деятельности общественно-государственных объединений, представительство государственных служащих в руководящих органах разных институтов гражданского общества, включая политические партии и общественные объединения¹.

¹ Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. — Москва, 2011 — 48 с. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/>

Результаты анализа нормативной правовой базы и теоретических работ позволяют сделать вывод, что правовая регламентация взаимодействия осуществляется по двум самостоятельным направлениям, при этом с преобладанием процессов воздействия со стороны органов власти на гражданское общество, а не взаимодействия.

Хотя в настоящее время есть реальные условия для правового взаимодействия этих субъектов. Это три уровня, на которых может осуществляться правовое взаимодействие власти и гражданского общества: федеральный, региональный и местный (муниципальный).

Для реализации правового взаимодействия есть важнейшее условие: все правоотношения регламентируются Конституцией РФ, согласно ее нормам Россия является социальным государством, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан, включая их право на объединение. Законодательством предусмотрено, что права граждан реализуются в таких формах как участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Также предусмотрено право граждан лично и коллективно обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. При этом взаимодействие граждан и государства должно осуществляться благодаря участию граждан в управлении делами государства и заключаться в доступности для них в участии в политической, общественной деятельности, выполнении общественных функций¹.

Нормы Конституции являются лаконичными, имеют декларативный характер, но конкретизируются и раскрываются в федеральных законах. К основным федеральным законам, устанавливающим правовые основы взаимодействия, можно отнести Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Фе-

vzaimodeistvie-organov-gosudarstvennoi-vlasti-i-institutov-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii#ixzz4wOw9mHRz
(дата обращения: 04.08.2017)

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками), статья 32. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

дерации»¹, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², Федеральный закон «Об общественных объединениях»³, Федеральный закон «О некоммерческих организациях»⁴, Федеральный закон «О политических партиях»⁵, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶, Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления»⁷.

Приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим, поскольку организационно-правовые формы взаимодействия государства и гражданского общества разнообразны и содержатся в многочисленных отраслевых правовых актах.

Одним из важнейших механизмов развития гражданского общества, создающих условия для вовлечения граждан в процесс принятия властных решений, является законодательное закрепление представительства интересов различных социальных групп.

Наиболее детально этот механизм детализируется в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации»⁸. Реализация механизма формирования Общественной палаты Российской Федерации направлена на повышение роли объединений граждан в процессе выработки решений органами госуд

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

³ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

⁴ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

⁵ О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

⁷ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

⁸ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральном законе от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

арственной власти и местного самоуправления. Именно в этом законе Общественная палата РФ получила статус органа, который обеспечивает взаимодействие граждан с властью и представляющих его интересы общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений. Также Общественная палата РФ представляет интересы иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп.

Наряду с этим закон определяет формы реализации общественного контроля, устанавливает возможность участия членов Общественной палаты в работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, констатирует необходимость осуществления сбора и обработки информации об инициативах граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Также в федеральном законе установлена обязанность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предоставлять информацию по запросам Общественной палаты¹.

Представляет интерес анализ некоторых федеральных законов относительно реализации механизма взаимодействия гражданского общества и власти, в частности, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². В статье 6 закона закреплено право граждан, проживающих на территории субъекта федерации, выступать с законодательной инициативой. А в статье 7 установлена обязанность высшего лица субъекта федерации обеспечивать координацию и взаимодействие между органами государственной власти субъекта федерации и общественными объединениями региона. Также в пунктах 74. п.2. статье 26.3 установлена ответственность органов государственной власти субъекта федерации за организацию и

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12139493/#ixzz4wPYwWENx> (дата обращения: 23.10.17)

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12139493/#ixzz4wPYwWENx> (дата обращения: 23.10.17)

обеспечение деятельности общественной палаты¹.

Анализ законов важен для выявления основных форм взаимодействия гражданского общества и органов власти. В частности, М. С. Трофимов выявляет рекомендательные и обязательные формы взаимодействия субъектов гражданского общества и органов местного самоуправления, которые закреплены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Также к формам взаимодействия субъектов гражданского общества и органов местного самоуправления относят местный референдум, муниципальные выборы, публичные слушания, возможность отзыва депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления.

Отдельного внимания заслуживают федеральный закон, регулирующий деятельность некоммерческих организаций³, а также закон о российских политических партиях⁴. Согласно первому из них органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, а именно: предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей; предоставление НКО иных льгот, в т.ч. полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом; размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов.

Федеральный закон о политических партиях содержит регламентацию важнейшего правомочия граждан в области управления государством – возможность создания политической партии. Из самого определения политической партии

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 19.11.2017)

² Трофимов М. С. Рекомендательный и обязательный характер мнения населения, выявленного органами местного самоуправления на основе проведения публичных слушаний и опросов граждан // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2009. – № 1.

³ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 29.11.2017)

⁴ О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017)

следует, что она является общественным объединением, созданным в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. При этом закон содержит важный элемент отграничения понятий «взаимодействие» и «вмешательство». Закон закрепляет норму, запрещающую вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. При этом законодатель закрепляет обязанность государства оказывать поддержку политическим партиям¹.

В настоящее время созданы условия для развития такой формы взаимодействия как общественное обсуждение проектов нормативных актов, во многом благодаря Указу Президента РФ об общественном обсуждении законопроектов, затрагивающих основные направления государственной политики в сфере социально-экономического развития страны. При этом предусмотрено, что любой законопроект должен размещаться на государственных или специальных сайтах с указанием времени его обсуждения, а результаты должны представляться главе государства.

На уровне субъектов федерации и муниципальном уровне приняты и действуют достаточно большое количество актов, регламентирующих вопросы взаимодействия субъектов гражданского общества и органов публичной власти. Эти акты либо целиком посвящены регулированию данного процесса, либо содержат отдельные нормы, связанные с ним. Приходится констатировать, что чаще всего эти акты дублируют федеральное законодательство. Значительное число их регламентирует вопросы создания и деятельности общественных консультационных советов при исполнительных органах власти субъектов РФ и органах местного самоуправления, проведения совместных мероприятий, но в регионах могут пред

¹ О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/183523/paragraph/317:0> (дата обращения: 19.11.2017)

усматриваться и вводиться и новые формы взаимодействия.

Анализ правовых основ взаимодействия субъектов гражданского общества и органов публичной власти на современном этапе приводит к выводу о несовершенстве действующих механизмов. Процессы развития регионального законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации по учреждению, формированию и организации работы, взаимодействию государственных органов и институтов гражданского общества противоречивы. Несовершенные финансово-экономические и правовые механизмы развития институтов гражданского общества на региональном и местном уровнях затрудняют дальнейшее развитие гражданского общества, учитывая их социальный статус и негосударственную, некоммерческую направленность деятельности. Недостаточная правовая и политическая культура российских граждан, неоднородность и фрагментарность развития институтов гражданского общества на региональном и местном уровнях также затрудняет процессы институционализации и требует определенных усилий со стороны государства по созданию благоприятной среды, способствующей активному вовлечению институтов гражданского общества в социально-экономическую и общественно-политическую жизнь страны¹.

И все же основной проблемой является отсутствие единого комплекса правовых норм, регламентирующих механизмы взаимодействия гражданского общества и государства (мы специально не употребляем термин «правовой акт», потому как возможно создание такой регламентации в рамках уже существующего законодательства).

В обществе звучат предложения о принятии новой Конституции, включении в нее отдельной главы, посвященной особенностям взаимодействия гражданского общества и органов публичной власти, что на наш взгляд, является весьма радикальным и не совсем оправданным способом решения проблемы.

На современном этапе развития российского государства требуется создание

¹ Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. — Москва, 2011 — 48 с. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/vzaimodeistvie-organov-gosudarstvennoi-vlasti-i-institutov-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii#ixzz4wOw9mHRz> (дата обращения: 04.08.2017)

единой регламентации механизма взаимодействия субъектов гражданского общества и органов публичной власти, носящей комплексный характер, выстраивающий отношения двусторонние (взаимодействия), а не односторонне направленные и разнородные действия. Ведь факт наличия развитого гражданского общества и его взаимодействия с властью является важным индикатором зрелости государства в целом.

2. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

2.1. Выборы как форма реализации интересов гражданского общества

В контексте методологии, применяемой в настоящем исследовании, выборы однозначно можно рассматривать как один из институтов гражданского общества, создающим условия для реализации интересов гражданского общества и народовластия.

Значение выборов многоаспектно. Выборы являются институциональной формой выражения уровня демократизма в обществе. Институционализация выборов создает возможность для взаимодействия государства и гражданского общества, признания обществом легитимности избираемой власти и его органов управления. Власть как и гражданское общество заинтересована в институционализации выборов: результаты выборов разного уровня создают возможность для достаточно точной оценки гражданским обществом управленческих решений, принимаемых органами власти.

В последнее время институциональное значение выборов обусловлено и тем обстоятельством, что результаты выборов, согласие или не согласие граждан с имеющимися результатами являются основанием для запуска мощных дестабилизирующих механизмов как в жизни общества, так и государства.

Становление социального института выборов в России связано с развитием многопартийной системой: весной 1989 г. состоялись первые демократические выборы, и началось развитие системы, которой ранее не существовало. В течение перехода от социализма к капитализму формировались новые ценности гражданского общества. Реализация ценностей гражданского общества в России как один из важнейших принципов демократизации напрямую зависит от состояния политического сознания граждан. При этом политическое сознание, как и правосознание не находятся в неизменном состоянии, они постоянно эволюционируют по мере развития гражданского общества. Именно ценности

гражданского общества находят выражение в активной позиции граждан в процессе выборов.

Государство определяет масштаб и время проведения выборов: очередные и внеочередные сроки. В случае признания предшествующих выборов несостоявшимися или недействительными решающую роль играют либо стихийные, либо заранее спланированные акции протестного давления по пересмотру результатов выборов. Подобное развитие событий свидетельствует о провале государственного управления избирательным процессом и невозможности установить конструктивное взаимодействие с объединениями и группами гражданского общества задолго до проведения выборов.

Элементом социального института выборов являются нормы поведения субъектов, особенно правовые. Право, хотя и является первичным относительно государства, но выступает объектом регулирования, а его средством являются законы, устанавливаемые государством. Соответственно, с институциональной позиции избирательное право можно рассматривать как совокупность правовых норм, определяющих принципы, этапы, порядок, процедуры организации и проведения выборов, избирательных кампаний в государстве¹. Именно принятие норм избирательного права создает условия для граждан осуществлять свободное и самостоятельное волеизъявление, независимое от внешнего давления, гарантированное и охраняемое государством. В Федеральном законе № 67-ФЗ выделено два вида права: активное избирательное право, как право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и пассивное избирательное право². Таковая норма права делает возможным для граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления³.

Но эта норма, применяемая конкретным лицом или группой лиц, неизбежно

¹ Енгибарян Р., Тадевосян Э. Конституционное право. – Москва, 2000. – 357 с.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 29.09.2017)

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 29.09.2017)

сталкивается с правами других людей на их участие в выборах. Соответственно, задача государства – обеспечить свободу каждого человека, соблюсти баланс интересов разных групп в избирательном процессе. Российские граждане сегодня участвуют в выборах различного уровня (местных, региональных, общенациональных), формирующих представительные органы власти. При этом выборы могут отличаться по характеру их проведения: прямые и многоступенчатые. Первый вид выборов реализуется в процессе прямого волеизъявления граждан: этот вид голосования является распространенным и наиболее демократичным. Второй вид выборов осуществляется путем избрания того или иного кандидата коллегией выборщиков и реализуется лишь в некоторых странах, например, Бразилии и США.

В структуре выборов как социального института можно выделить такой элемент как субъекты избирательного права: это избирательные комиссии, общественные организации и политические партии, государственные органы власти, органы местного самоуправления, электорат¹. Все субъекты взаимодействуют на основе норм и правил, определенных законодательством², применяют технологии проведения выборов, устоявшихся в той или иной стране³. Проведение выборов строится на определенных принципах, таких как всеобщность равного избирательного права при и свободное участие граждан, при условии тайного голосования граждан, прямое добровольное волеизъявление граждан вне зависимости от расы, национальности, пола, социального ста-

¹ Избирательное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [К.К. Гасанов и др.]; под ред. Б. С. Эбзеева, К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова. – 2-е изд., перераб. И доп. – Москва : ЮНИТИ – ДАНА, 2015. – С. 13.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 29.09.2017); О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 18.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/ (дата обращения: 29.09.2017); О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_40445/ (дата обращения: 29.09.2017); Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : : федер. закон от от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 29.09.2017).

³ Жарикова И. В., Куркудинова Е. В. Избирательные технологии и их виды // Экономические риски и неопределенность: влияние на управленческие процессы современных организаций. – 2016. – С. 82-84.

туса, религиозных убеждений, профессии и места жительства и др.

Выборы как социальный институт формировался постепенно. Например, в США до 1964 г. только частично реализовывалась практика применения избирательного имущественного ценза, с целью ограничения участия отдельных групп избирателей. В результате применения ценза группы лиц, которые не обладали определенной недвижимостью или средствами, эквивалентными ей, ostrанились. Интересным, на наш взгляд, представляется женское избирательное право. Оно стало повсеместно распространяться в Европе лишь в начале XX века: до этого времени женщины не владели ни пассивным, ни активным избирательным правом, т. е. не могли избирать и быть избранными. И сегодня есть примеры отсутствия или ограничения избирательного права у женщин.

В целом ограничение пассивного избирательного права является широкой мировой практикой. Так, на территории Российской Федерации граждане ограничены в пассивном избирательном праве, пока находятся в местах заключения по решению суда.

Рассмотрим типы избирательных систем как элемент социального института выборов. С точки зрения количественного критерия, а также принципов большинства и пропорциональности, избирательные системы делятся на мажоритарную и пропорциональную системы. Мажоритарная система предполагает, что тот или иной кандидат или группа кандидатов считаются избранными, если за него или их проголосовало большинство избирателей. В этой системе можно выделить некоторые подсистемы, например, в ситуации, когда для избрания кандидата требуется набрать простое большинство голосов: такая система называется мажоритарной избирательной системой относительного большинства. В ситуации, когда для победы кандидата требуется получить не менее 50 % кандидатов плюс один голос, такая система носит название абсолютного большинства. Третья, наиболее редко применяющаяся система, носит название мажоритарной системы квалифицированного большинства. При ее применении кандидат будет считаться избранным, когда наберет квалифицированное большинство, оно всегда больше абсолютного и его уровень определяется законом.

Мажоритарная система наиболее популярна, имеет свои преимущества и поддерживается как партиями, так и избирателями. Одним из ее достоинств является то, что избиратель знает какие кандидаты участвуют в выборах, и за кого конкретно он голосует. Такая система поддерживается наиболее крупными партиями.

Пропорциональная система позволяет даже относительно небольшим партиям, преодолевшим установленный избирательный барьер, иметь представительство в органе власти или парламенте, поэтому поддерживается именно ими. Пропорциональная система применяется во многих странах, но имеет разные формы реализации. Например, предполагается, что в системе открытых списков электорат голосует за установленный список кандидатов, и избиратель не может повлиять на рейтинг конкретного кандидата¹. Система полужестких списков позволяет голосовать как за список в целом, так и предпочитать избранного кандидата. Специфика избирательной системы с преференциями заключается в том, что электорат голосует за список, но при этом отдает свой голос за конкретных кандидатов в порядке их привлекательности внутри списка.

Как мажоритарная, так и пропорциональная системы имеют свои достоинства и недостатки, поэтому для сглаживания этих недостатков используется смешанная избирательная система. Данная система позволяет использовать элементы обеих, усиливая их положительный эффект, применяется в России.

Элементом социального института выборов является избирательный процесс. Он представляет собой взаимодействие различных субъектов избирательного права в процессе подготовки и проведения этапов выборов. При этом цель взаимодействия - обеспечить избирательные права граждан в соответствии с российским законодательством. С. Н. Егоров определяет избирательный процесс как публичный, конкурентный политико-правовой процесс, в рамках кото-

¹ Федеральный закон определяет понятие «список кандидатов» как единый список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный или иной выборный орган местного самоуправления, а также указанный список, заверенный либо зарегистрированный организующей выборы избирательной комиссией. См. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) ст. 2. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=217768&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9593057652034818#0> (дата обращения 29.09.2017).

рого реализуются права избирателей и выражается динамика участия граждан в управлении своей страной непосредственно или посредством свободно избранных представителей¹.

Составным элементом избирательного процесса являются этапы: подготовительная работа к выборам, назначение выборов и определение избирательных округов, планирование и организация работы избирательных участков, регистрация кандидатов, их выдвижение, агитационная работа до проведения выборов, волеизъявление граждан – голосование за кандидата или список, подведение итоговое выборов, их узаконение.

Непосредственно избирательный процесс начинается с момента назначения выборов. Так ст. 10 ФЗ № 67 определяет днем голосования в органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления второе воскресенье сентября. В законе отмечается, что единым днем голосования может быть только воскресенье. Сроки принятия решения о проведении выборов также регламентированы законом: не ранее чем за 110 дней до проведения выборов, но не позднее 90 дней. Например, в США день выборов также законодательно регулируется и устанавливается, что выборы проводятся в «первый вторник после первого понедельника ноября месяца каждого четного года, а президентские выборы в тот же день каждого високосного года»².

Гражданское общество в социальном институте выборов и избирательном процессе представлено гражданами, выступающими субъектами. Они сознательно позиционируют себя сторонниками определенного кандидата или партии, участвуя в коллективных мероприятиях, манифестациях, слушаниях, обсуждениях, диалогах, при этом происходит процесс их формирования в общность, которую отличают единство политических и мировоззренческих пристрастий.

¹ См.: Егоров С. Н. Избирательный процесс в политической системе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Москва, 2011. Режим доступа: <http://disus.ru/r-yuridicheskie/426521-1-izbiratelnyy-process-politicheskoy-sisteme-rossiyskoy-federacii.php> (дата обращения: 29.09.2017)

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты. В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: учебник / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – Москва: Издательство БЕК, 2000. – 234 с.

Индивидуальная активность граждан проявляется во всевозможных организационных формах, посредством которых достигаются как общие, так и личные интересы. Конституция РФ закрепляет за гражданином право на объединения, что является конституционной основой реализации данных прав. Несмотря на то, что Конституция не дает определения гражданского общества, она закрепляет право граждан на объединение и положение о публичных объединениях как элементах конституционного строя России. Это отражено в главе 1 Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется». А ст. 13 установлено, что все общественные объединения равны перед законом. Думается, что в приведенных положениях Конституции РФ подразумеваются не только общественные объединения, но и все организации с общественно-публичными целями, которые могут существовать в Российской Федерации. В дополнение к этому можно также указать на положение ч. 2 ст. 14 Конституции РФ: «Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом».

Анализ приведенных статей Конституции позволяет сделать вывод о том, что все организационные формы объединений граждан являются структурными элементами гражданского общества, хотя и имеют свои специфические цели¹.

Различные институты гражданского общества активно выстраивают взаимоотношения с властью, ведя диалог в контексте конструктивных отношений. Важными субъектами этого взаимодействия являются политические партии, функционирование которых в рамках гражданского общества также создает возможности для человека проявлять самостоятельность и активность в отношениях с государством и обществом, в том числе в выборах в рамках пассивного или активного избирательного права². Действиями, противоположными активности граждан в процессе выборов, являются политическая апатия и бездея-

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

² Сабирова Н. Государство и личность в гражданском обществе // Власть. – 2011. – № 11. – С. 125.

тельность, которые негативно влияют на процесс и результаты выборов. Несмотря на усилия власти, электорат на протяжении 20-ти лет демонстрирует низкую явку на избирательные участки. Так, выборы 2016-2017 гг. демонстрировали самую низкую явку в истории современной России. Например, в 2017 г. в Свердловской области участвовали в выборах губернатора всего 33,47 %¹. В тоже время явка электората на выборы президента обычно бывает несколько выше².

Развитие социального института выборов связано в целом с процессами институционализации гражданского общества и достижением соответствующих показателей его развития. Таким важным показателем является наличие партий, оппозиции, реальной свободы слова и информации, установленный компромисс между властью, населением, париями, общественными организациями и различными социальными группами³. К такому показателю можно отнести степень гражданского участия. О. Г. Комаров полагает, что именно гражданское участие является основополагающим принципом формирования гражданского общества. По мнению автора, таковое участие проявляется в представительстве граждан в планировании, разработке, обсуждении различных социально-политических, социально-культурных проектов и программ развития территорий, а также в контроле в рамках их реализации на уровне местного самоуправления⁴.

Развитие социального института выборов во многом зависит от состояния нормативно-правовой базы, применения при разработке региональных правовых актов субъектов РФ таких принципов как системность, обоснованность и подчиненность нормам федерального права. Велико значение СМИ для совер-

¹ Наглядно: как упала явка на выборах в России BBC: русская служба. Режим доступа: <http://www.bbc.com/russian/features-41202840> (дата обращения: 10.10.2017)

² Зайцева Е. В. Электоральное поведение студенчества накануне выборов Президента России // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2013. – № 2 (23). – С. 75. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/elektoralnoe-povedenie-studenchestva-nakanune-vyborov-prezidenta-rossii> (дата обращения: 03.10.2017).

³ Голенкова З. Т., Витюк В. В., Гридчин Ю. В. и др. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социологические исследования. – 1995. – № 6. – С. 14.

⁴ Комаров О. Е. Гражданское участие как принцип развития гражданского общества на постсоветском пространстве // Материалы международ. научно-практич. конференции Проблемы формирования единого экономического пространства и социального развития в странах СНГ. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2011. – С. 255.

шенствования институционализации выборов и соответственно избирательного процесса. Очень часто они являются главными акторами формирования народного мнения, предпочтений того или иного кандидата, стимулируют его поддержку, создают условия для победы или поражения.

Таким образом, сегодня благодаря выборам реализуются интересы гражданского общества на принципах равного участия, без какой-либо дискриминации. Сама идея гражданского участия, однозначно поддерживаемая большинством, основана на признании права граждан на политическую свободу, с одной стороны, а с другой, на учете интересов всех групп населения при управлении страной и регионами. Само провозглашение участия граждан в управлении страной и местным сообществом представляет собой реализацию децентрализации власти, делегирование полномочий и функций государственного управления социуму с применением разных институциональных форм гражданского участия (выборов, обращений граждан и др.). Благодаря проведению демократических выборов происходит обновление политической и управленческой элиты, нивелируются противоречия между интересами гражданского общества и органами власти.

Но, несмотря на определенное институциональное развитие выборов, есть серьезные проблемы. Реально общество, представители отдельных групп населения, общественные организации, публичная власть не готовы к реализации гражданского участия. На деле происходит отвлечение населения от реального гражданского участия. Высока степень гражданской пассивности, во многом объясняемой отсутствием демократических инициатив. Нормы избирательного права в институте выборов подчас оцениваются избирателями как декларативные. Высокий уровень недоверия к институту выборов отражается в низкой явке избирателей.

Перспективы совершенствования выборов – это действия, направленные на повышение доверия населения к институту выборов, реальная поддержка властью демократических инициатив гражданского общества.

2.2. Формы непосредственного участия граждан в управлении публично-правовым образованием: референдумы и публичные слушания

Вопросы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти являются на данном этапе развития современного российского государства актуальными и востребованными, требующими постоянного обсуждения. Особое внимание при этом обращается на формы участия граждан в осуществлении управления государством, их права и обязанности при реализации данных форм, а также правовые последствия.

Как уже указывалось ранее, основополагающие положения в сфере взаимодействия государства и общества содержатся в Конституции РФ 1993 г., которая в ст. 3 четко закрепила, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления¹. В данном параграфе мы остановимся на рассмотрении форм непосредственного участия граждан в управлении государством, поскольку в данном случае граждане принимают участие в решении конкретных вопросов непосредственно, без делегирования своих полномочий представительным органам. Вопрос проработанности и действенности данной формы участия граждан в управлении является своеобразным индикатором уровня правовой культуры и грамотности граждан, степени зрелости общества и государства, поскольку одновременно позволяет гражданам осознавать значимость своих действий, своего голоса в процессе управления с одной стороны и повышает степень ответственности государства за те или иные управленческие решения, с другой стороны.

Основным законодательным источником, определяющим и закрепляющим формы непосредственного участия граждан в управлении государством (после, разумеется, Конституции 1993 г.) можно считать Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправле-

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/> (дата обращения: 13.09.2017)

ния в Российской Федерации», который в главе 5 приводит характеристику существующих форм непосредственного участия, а также определяет условия реализации народом данного права. Особое внимание законодатель уделяет тому, что непосредственное участие населения в управлении публично-правовым образованием должно осуществляться на добровольных началах, любое понуждение или принуждение в данной сфере недопустимо и будет считаться незаконным. Выделенные законодателем формы непосредственного участия граждан в управлении публично-правовыми образованиями имеют различную юридическую силу принимаемых по итогам их проведения последствий и могут быть подразделены на формы участия граждан, в результате которых принимаются решения, обязательные для исполнения органами публичной власти (местные референдумы, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования и др.), и на формы участия граждан, при которых решения носят рекомендательный характер и орган публичной власти вправе определять, учитывать такое решение или нет (публичные слушания, формы территориального общественного самоуправления и пр.)¹.

В настоящем параграфе сосредоточено внимание на двух формах реализации принципа народовластия: референдумах, когда учитывать мнение народа обязательно, и публичных слушаниях, являющихся формой участия населения в обсуждении проектов муниципальных правовых актов, что само по себе не делает обязательным учитывать высказанное мнение.

Одной из основных форм непосредственного участия граждан в осуществлении управления государством Конституция РФ называет местный референдум, который представляет собой способ решения жителями конкретного муниципального образования вопросов местного значения путем проведения тайного голосования на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления. Принятое на местном референдуме решение носит обязательный характер, подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их

¹Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131. Режим доступа: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 16.10.2017)

должностными лицами или органами местного самоуправления¹.

Стоит указать, что инициатива о проведении местного референдума может принадлежать не только гражданам Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме, но и избирательным и иным общественным объединениям, уставы которых предусматривают участие в выборах и / или референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом, а также представительному органу и главе местной администрации совместно². При этом гражданам и избирательным или общественным объединениям для назначения местного референдума необходимо собрать подписи в поддержку своей инициативы. В свою очередь назначение местного референдума по инициативе, выдвинутой совместно представительным органом муниципального образования и главы местной администрации, оформляется их правовыми актами. Непосредственно проведение местного референдума назначается представительным органом в течение 30 дней с момента поступления документов, на основании которых местный референдум должен быть назначен.

Основные сложности существуют в поле плоскости того, какие вопросы могут быть вынесены на местный референдум. Законодателем определяется лишь то, что предметом местного референдума являются вопросы местного значения, и далее приводится перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум (досрочное прекращение, продление срока полномочий органов местного самоуправления, проведение досрочных выборов, принятие или изменение местного бюджета и пр.). Список является закрытым³. Вопросы, выносимые на референдум, не должны противоречить действующему законодательству, не должны ущемлять, умалять или ограничивать закрепленные конституционные права, свободы и гарантии. Вопросы местного референдума должны быть сформулированы так, чтобы на них можно было дать однозначный ответ, чтобы исключалась двойственная трактовка и неопределенность

¹ Там же.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131. Режим доступа: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 16.10.2017)

³ Там же

правовых последствий принятых на референдуме решений. На практике именно данный аспект вызывает массу претензий, поскольку вопросы, предлагаемые к вынесению на рассмотрение на референдуме, чаще всего сформулированы некорректным, нечетким образом.

В соответствии с законодательством процедура представляется осуществимой и вполне реальной, однако же статистика проведения референдумов в России демонстрирует абсолютно противоположную ситуацию. Согласно статистике, за последние 10 лет в муниципальных районах и округах, городах и посёлках прошло 2278 местных референдумов. Их инициаторами почти всегда выступали органы власти. Чаще всего на голосование выносились вопросы самообложения граждан, а также объединения или изменения статуса территорий, их переименования¹.

Приведенные данные явно демонстрируют, что основная форма непосредственного участия граждан в управлении государством в фактических обстоятельствах используется местным населением не самым активным образом. Причин тому может быть несколько, начиная от низкой активности граждан в решении вопросов местного значения, сложности процедуры подготовки сопроводительных документов, сбора подписей в поддержку инициативы, обеспечения явки избирателей непосредственно на местный референдум и заканчивая финансовой стороной вопроса, поскольку чаще всего расходы на проведение местных референдумов в местные бюджеты не закладываются, что создает дополнительные сложности в реализации закрепленного права.

Следующей формой непосредственного участия граждан в управлении государством являются публичные слушания, которые могут проводиться представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопро-

¹ Сведения о результатах местных референдумов и голосований по преобразованию муниципальных образований, прошедших в единый день голосования 14 марта 2010 года. Режим доступа: <https://www.pnp.ru/social/2017/04/11/legko-li-organizovat-referendum-mestnogo-znacheniya.html> (дата обращения: 09.11.2017)

сам местного значения с участием жителей муниципального образования¹. Важно то, что в отличие от референдумов публичные слушания являются лишь формой учета мнения, что изначально не подразумевает обязательного характера высказанного мнения. Согласно законодательству, презюмируется, что публичные слушания являются важной формой прямой и обратной связи между гражданами и представительными органами местного самоуправления, формой влияния граждан, общественности на содержание решений, принимаемых органами местного самоуправления муниципальных образований².

Инициаторами проведения публичных слушаний могут быть непосредственно население муниципального образования, представительный орган, а также глава муниципального образования. При этом в случае, если инициатива принадлежит населению или представительному органу муниципального образования, публичные слушания назначаются представительным органом; если же инициатива принадлежит главе муниципального образования, публичные слушания назначаются главой муниципального образования соответственно.

Часть 3 ст. 28 ФЗ, принятого в 2003 г., обозначает ряд документов, которые должны выноситься на публичные слушания в обязательном порядке (например, проект устава муниципального образования, а также поправки к нему, проект местного бюджета и отчет о его исполнении и т.д.)³, однако на юридическую силу принятых решений это не влияет. Она также является рекомендательной.

При этом ФЗ № 131 содержит лишь основополагающие начала проведения публичных слушаний, указывая, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяются уставами муниципального образования и при необходимости иными нормативными правовыми актами представительного органа. Соответственно предусмотрена возможная вариативность в зависимо-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131. Режим доступа: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 16.10.2017)

² См.: Нудненко, Л. А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года о непосредственной демократии // Право и политика. – 2004. – № 3; Помещикова, С. А. Учет мнения граждан на публичных слушаниях // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 20.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131. Режим доступа: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 16.10.2017)

сти от муниципалитета. На наш взгляд, предусматривая возможность закрепления вариативной регламентации, законодатель подчеркнул принципиальное отличие публичных слушаний от других форм непосредственного участия населения в управлении государством, заключающееся в общедоступности, возможности выстраивать непосредственную коммуникацию между населением и органами публичной власти, возможности выявлять настроения различных социальных слоев общества и пр. М. А. Очеретина в своем диссертационном исследовании указывает, что институт публичных слушаний позволяет самой активной части населения реализовать инициативу по обсуждению значимых проблем публично-территориального образования, используя при этом упрощенные процедуры. В отличие от других институтов гражданского участия, публичные слушания являются открытыми, в них может принять участие каждый, кого затрагивает обсуждаемая проблема, а органы власти обязаны учесть рекомендации граждан по ее решению. Таким образом, институт публичных слушаний в большей степени, чем иные институты гражданского участия, обеспечивает вовлечение граждан в обсуждение и решение общественно значимых проблем, а также большие возможности влияния общественности на выработку и принятие публично-властных решений¹.

Вместе с тем анализ фактических данных о порядке проведения публичных слушаний, порядке учета решений позволяет сделать вывод о наличии достаточно большого количества сложностей в данной сфере.

В первую очередь обозначают проблему финансирования проведения публичных слушаний, что выражается в недостаточно масштабном распространении информации о проведении данной формы непосредственного участия населения в управлении государством, в низком качестве материалов, представляемых на рассмотрение, предоставлении помещений, неспособных вместить достаточное количество участников и пр.

В качестве еще одной сложности обозначим следующее. Публичные слуша-

¹ Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: авторефер. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2009. – 27 с. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1356057> (дата обращения: 17.09.2017)

ния призваны служить средством выстраивания эффективной коммуникации между представителями различных групп интересов. На практике же чаще всего можно констатировать наличие несогласованных, а порой и противоречивых интересов, которые затрудняют и фактически делают невозможным принять на публичных слушаниях какое-либо решение, поскольку каждая сторона не стремится к поиску компромисса, а ставит целью отстаивать лишь свои интересы.

Существенным моментом в реализации права граждан на проведение публичных слушаний является юридическая сила решений, принятых по итогам проведения мероприятия. Как уже было сказано ранее, данные решения носят рекомендательный и консультационный характер, что не создает обязанности органов местного самоуправления в обязательном порядке их учитывать.

Можно констатировать, что отсутствие обязательности учитывать результаты публичных слушаний в совершенной степени нивелирует значение данной процедуры, придавая ей формальный характер, снижая, а порой сводя на нет, активность граждан по участию в публичных слушаниях. На наш взгляд, данная форма непосредственного участия граждан в управлении государством должна обладать обязательной юридической силой, в противном случае механизм является недействующим или же действующим с низкой степенью эффективности.

Таким образом, проведенный анализ форм непосредственного участия граждан в процессе управления государством приводит к неоднозначным выводам. С одной стороны, невозможно не констатировать тот факт, что формы непосредственного участия закреплены, а тем самым и гарантированы, на уровне Конституции РФ и федерального законодательства. Российское государство предусмотрело достаточно широкий спектр форм непосредственного участия граждан в управлении публично-правовыми образованиями. При этом законодатель четко обозначил круг вопросов, решаемых населением непосредственно, руководствуясь принципом субсидиарности. С другой стороны, анализ практики реализации указанных форм на данный момент позволяет сделать вывод о несовершенстве правоприменительной практики в этой области или же об ее отсутствии вовсе. В первом случае основной причиной неэффективности мож-

но назвать сложность процесса реализации формы непосредственного участия населения, во втором случае – необязательный характер решений, который сводит на нет необходимость реализации такой формы. В этом случае мы можем констатировать, что сам факт регламентации правоотношений (и подчас детальной) на уровне высших нормативных правовых актов не служит гарантией эффективности того или иного института. Очень важной является деятельность органов местного самоуправления по практическим разъяснениям (в том числе и через средства массовой информации) вопросов участия граждан в непосредственном осуществлении местной власти, придание обязательного характера решений, принимаемых в результате проведения той или иной формы непосредственного участия граждан, и как следствие повышение правовой культуры граждан.

2.3. Деятельность общественных палат и общественных советов в публично-правовых образованиях

Одним из новых социальных институтов российского общества являются общественные палаты, которые обладают определенными публично-властными характеристиками и действуют на разных уровнях публично-правовых образований: федеральном, субъектов Российской Федерации (далее – РФ), муниципальном.

Относительно статуса общественных палат есть различные научные точки зрения¹.

¹ О статусе и деятельности общественных палат см.: Гончаров В. В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты РФ // Современное право. – 2010. – № 4; Гриб В. В. Формы и механизмы взаимодействия Общественных палат субъектов РФ с органами государственной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 15; Он же. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3; Он же. Общественная палата РФ как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: Монография. – Москва: Изд. группа «Юрист», 2010; Иванов А. В. Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта РФ в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12; Он же. Конституционно-правовые основы формирования и деятельности общественных палат субъектов РФ (на опыте Центрального федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, – 2011; Михеева Т. Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты РФ // Юридический мир. – 2013. – № 5; Научно-практический комментарий ФЗ от 04. 04. 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ» и Регламента Общественной палаты РФ / под общ. ред. В. В. Гриба. Москва: Издательская группа «Юрист», 2008; Панов А. А. Общественная палата РФ как новый субъект гражданского об-

Значительный вклад в анализ деятельности Общественной палаты РФ внесли такие исследователи, как П. А. Астафичев, И. Е. Дискин, Н. В. Петров, А. А. Панов, Г. Д. Садовникова, А. Сунгуров, И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон¹.

В основном в исследованиях анализируются состояние нормативно-правового регулирования деятельности Общественной палаты РФ и значимость ее деятельности.

В некоторых работах обсуждается следующий вопрос: Общественная палата, действующая на федеральном уровне, и общественные палаты в субъектах РФ – это или элементы гражданского общества, или государственные структуры, или общественно-государственные органы?

Участники дискуссии имеют соответствующие обоснования для оценки разных статусов Общественной палаты РФ. Сторонники позиции, считающие, что Общественная палата РФ является государственным органом, приводят следующие аргументы: орган учрежден государственным актом – федеральным законом²; часть членов органа назначает Президент Российской Федерации; аппарат Общественной палаты РФ является частью государственного аппарата; финансирование деятельности Общественной палаты осуществляется из государственного (федерального) бюджета.

У противников этой позиции есть иные аргументы, в пользу оценки статуса Общественной палаты РФ как общественной структуры и социального института. Для доказательства того, что Общественная палата РФ действует преимущественно как общественная структура, приводят такой аргумент, как способ ее формирования. В состав входят три равнозначные группы, представляющие гражданское общество России: 40 граждан, которых указом утверждает Прези-

щества // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 6; Тахоева С. С. Конституционно-правовой статус Общественной палаты РФ: вопросы теории и практики: авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2009; Троицкая Т. В. Общественная палата: конституционно-правовой институт гражданского общества в России / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2009; Она же. Общественная палата в России: современные тенденции перспективы развития // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / редкол. В. Т. Кабышев и др. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – Вып. 12.

¹ См.: Потанина Е. А. Региональная общественная палата как социальный институт гражданского общества современной России: авторефер. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04, – Мурманск, 2015. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/regionalnaya-obschestvennaya-palata-kak-sotsialnyy-institut-grazhdanskogo-obschestva-sovremennoy-rossii#ixzz4XPuOw2u5> (дата обращения: 11.08.2017)

² Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 235-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_52651 (дата обращения – 01.08.2017)

дент РФ, 85 представителей региональных общественных палат и 43 представителя общероссийских общественных объединений.

Следующий аргумент в пользу утверждения, что Общественная палата РФ является общественной структурой, это используемые формы работы и их результаты: общественные слушания, круглые столы, выездные заседания, проводимые как публичные мероприятия, результатом которых являются рекомендации органам власти.

Доказательством того, что Общественную палату РФ можно рассматривать как социальный институт, являются ее общественно-значимые цели: учет потребностей и интересов граждан, защита их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, осуществление общественного контроля деятельности органов власти.

Для Общественной палаты РФ с некоторыми оговорками, но характерны такие сущностные черты как автономность и самостоятельность. Факт назначения части членов Общественной палаты Президентом Российской Федерации не превращает их в исполнителей воли главы государства, они реализуют свои полномочия, определенные Законом, и делают это самостоятельно. В тоже время подбор и назначение Президентом РФ соответствующих членов Общественной палаты происходят не кулуарно, а после консультаций с общественными объединениями, академиями наук и иными публичными организациями¹.

Далее, это статус членов Общественной палаты РФ (исключая специалистов аппарата): они выполняют свои задачи на общественной основе. Функции Общественной палаты РФ соответствуют функциям типичного социального института. В составе Общественной палаты РФ нет лиц, находящихся «во власти»: федеральным законом запрещено быть членами Общественной палаты РФ Президенту РФ, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, членам Правительства РФ, судьям, иным лицам, замещающим государственные должности РФ, лицам, замещающим должности федеральной государственной

¹ Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакьян С. А. – Москва: Юстицинформ, 2015. – С. 93

службы, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы субъектов РФ, должности муниципальной службы, а также лицам, замещающим выборные должности в органах местного самоуправления. Аналогичные правила действуют и в субъектах РФ.

Общественная палата осуществляет все основные функции социальных институтов: ее общественно-публичное предназначение как ключевой структуры гражданского общества – это консолидация или интеграция усилий граждан и общественных объединений для взаимодействия с органами публичной власти.

Как и в любом социальном институте, в Общественной палате основные нормы формализованы. В соответствии со ст. 1 Закона Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных групп, иных общественных объединений, некоммерческих организаций с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Цель деятельности Общественной палаты РФ имеет институциональный характер: это учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их прав и свобод, прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Также консолидация или интеграция усилий граждан и общественных объединений во взаимодействии с органами публичной власти проявляется в проведении общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Эта

функция закреплена в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации». Общественная экспертиза представляет собой комплексное независимое исследование законопроектов на соответствие правам и законным интересам граждан и позволяет учитывать мнения и потребности различных социальных групп, представляющих гражданское общество.

Члены Общественной палаты РФ координируют свои действия не только между собой на основе признаваемыми ими целей, ценностей, принципов, но и с органами власти посредством вхождения членов Палаты в общественные советы при федеральных министерствах и ведомствах.

Общественная палата Российской Федерации как самостоятельный социальный институт осуществляет координацию и с региональными общественными палатами, благодаря такой институциональной структуре как Совет по взаимодействию. В 2014 г. приоритетным направлением деятельности Совета были определены укрепление межнационального согласия, экономическое и социальное развитие общества.

Члены Общественной палаты РФ, несомненно, участвуют и в такой институциональной функции как поддержание нужных образцов поведения, что достигается посредством проявления согласованных действий субъектов этого социального института и ее органов на основе норм федерального закона и регламента деятельности. В деятельности членов Общественной палаты РФ проявляется еще одна функция социального института – это участие в организации общественного контроля в отношении деятельности государственных и муниципальных органов и учреждений.

Направления деятельности Общественной палаты РФ во многом соответствуют пониманию задач гражданского общества Организацией объединенных наций (далее – ООН): а именно, субъекты гражданского общества как индивиды и группы лиц добровольно заняты в различных формах публичной деятельности и действуют на основе общих интересов, задач и ценностей, совместимых с целями ООН (поддерживают мир и безопасность, реализуют развитие, поощре-

ние и уважение прав человека)¹. Одно из направлений деятельности Общественной палаты РФ – это координация работы по формированию общественных наблюдательных комиссий, образуемых в субъектах Российской Федерации с целью обеспечения общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания².

Общественная палата РФ использует разные формы работы для реализации своих функций: это общественные слушания, круглые столы, выездные заседания и другие. Ею ежегодно проводится несколько сотен публичных мероприятий. На пленарных заседаниях собираются все члены Палаты, где рассматриваются наиболее значимые вопросы развития страны и гражданского общества. В среднем в год проводится 3-4 пленарных заседаний. На первом, организационном пленарном заседании очередного состава члены Палаты принимают решения об избрании Секретаря Общественной палаты и его заместителей, о формировании рабочих органов — комиссий и межкомиссионных рабочих групп. Ежегодно на декабрьском пленарном заседании заслушивается и принимается Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Общественная палата РФ активно развивает международное сотрудничество: с 2011 г. она входит в Президиум Международной Ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), подписан Меморандум с Европейским социально-экономическим комитетом. В 2013-2015 гг. Общественная палата РФ была председателем этой Ассоциации.

Важнейшей площадкой общественно-государственного диалога в РФ постепенно становятся общественные палаты субъектов Российской Федерации. Общественные палаты сформированы во всех 85 субъектах Федерации, масштаб-

¹ Практическое руководство для гражданского общества. Пространство для деятельности гражданского общества и система прав человека ООН. Подготовлено Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. Режим доступа: http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSysSystem_Guide_ru.pdf (дата обращения: 25.08.2015.)

² Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (с изменениями и дополнениями): Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ. Режим доступа: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/12160914/#ixzz4oWKbtkFP> (дата обращения: 25.08.2015.)

ность процесса свидетельствует о том, что анализируемый социальный институт развивается. В 2014 г. впервые в состав Общественной палаты Российской Федерации вошли представители от каждой региональной общественной палаты, в том числе от общественных палат Автономной республики Крым и г. Севастополя. Сегодня членами региональных общественных палат являются почти 2,5 тыс. граждан РФ.

По своим институциональным характеристикам общественные палаты субъектов Российской Федерации аналогичны Общественной палате РФ. Их цель имеет институциональный характер: они создают условия для гражданских активистов, представителей некоммерческих организаций и всех неравнодушных граждан публично представить, обсудить и довести свои инициативы до представителей власти и средств массовой информации, оценить обсуждаемые законопроекты.

Формы деятельности общественных палат и советов в публично-правовых образованиях постепенно обретают институциональный характер, к таковым можно отнести ежегодные доклады, цель которых анализ состояния гражданского общества в конкретном субъекте Российской Федерации. Положительно то, что на слушаниях ежегодных докладов присутствуют не только эксперты общественных палат, но и приглашенные представители органов власти и общественных организаций.

Среди задач, приоритетных для всех общественных палат субъектов Российской Федерации, – организация общественного контроля и экспертизы. Региональные общественные палаты приняли активное участие в подготовке и обсуждении проекта Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Подписанный Президентом Российской Федерации закон не просто включил региональные общественные палаты в число субъектов общественного контроля, но сделал их структурной основой всей этой системы¹. С 2012 г. региональные общественные палаты ведут мониторинг вы-

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями): Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Режим доступа: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70700452/#ixzz4oWRrFpES> (дата обращения: 01.08.2017)

полнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.¹. Например, в Мурманской области при содействии региональной Общественной палаты создана сеть некоммерческих организаций по оказанию содействия уполномоченным органам в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса обязательств по исполнению Указа Президента РФ от 7 мая 2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». В рамках этой работы в Общественной палате Мурманской области организован еженедельный прием граждан.

Региональные общественные палаты осуществляют экспертизу федерального и регионального законодательства. В Общественной палате Калининградской области в 2013-2014 гг. проведена экспертиза 13 нормативных актов. С апреля 2014 г. в Общественной палате Липецкой области подготовлено 16 экспертных заключений на проекты областных законов и других нормативных правовых актов.

Институционализация происходит благодаря новым практикам, реализуемым к конкретным публично-правовым образованиям. К таковым новым социальным практикам можно отнести инновационный проект, у которого до этого не было аналогов, это Гражданский форум «Сила Урала». Его цель состоит в том, чтобы аккумулировать выдвижение общественных инициатив со стороны институтов гражданского общества по вопросам развития региона².

Благодаря реализации проекта обеспечен сетевой и системный подход к обсуждению значимых проблем. В течение 2016 г. проведено около 20 форумов общественности «Сила Урала» не только в областном центре, городе Екатеринбурге, но и других муниципалитетах. В обсуждении актуальных проблем принимали участие гражданские активисты, представители власти всех уровней, бизнеса. Тематами дискуссий были различные вопросы социальной политики: по-

¹ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597. Режим доступа: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 01.08.2017)

² О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2016 г.: Доклад Общественной палаты Свердловской области. Режим доступа: http://www.opsob66.ru/upload_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razvitii-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf (дата обращения: 05.08.2017)

вышение доступности и качества медицинской помощи, кадровое обеспечение медицины, реализация государственных программ в сфере здравоохранения, жилищно-коммунальном хозяйстве, совершенствование законодательства в сфере экологии, а также в целом улучшение условий жизни уральцев. В частности, участники форума обсудили особенности право применения в регионе лицензирования управляющих компаний и тарифной политики, проблемы капремонта многоквартирных домов и модернизации коммунальной инфраструктуры, реализации концессионных соглашений, программ энергосбережения и многое другое¹

Общественные палаты созданы и функционируют на уровне таких публично-правовых образований как органы местного самоуправления. Например, в территориях Свердловской области действуют 45 муниципальных общественных палат, которые также обеспечивают конструктивное взаимодействие с органами местного самоуправления.

Для обеспечения взаимодействия общественных палат с органами власти необходима реализация такого принципа как открытость. В настоящее время реализация этого принципа имеет такую форму как размещение данных в сети Интернет, которая получила распространение на разных уровнях публично-правовых образований. Например, в Свердловской области в 2016 . был актуализирован перечень открытых данных региональных исполнительных органов государственной власти, подлежащих размещению в сети Интернет. К началу 2017 г. в модуле «Открытые данные» на портале «Открытое правительство» размещено 765 наборов данных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Свердловской области². Для развития институционализации внедрен стандарт «Открытый муниципалитет Свердловской области»: он позволяет оптимизировать содержание официальных сайтов

¹ О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2016 г.: Доклад Общественной палаты Свердловской области. Режим доступа: http://www.opso66.ru/upload_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razvitii-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf (дата обращения: 05.08.2017)

² О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2016 г.: Доклад Общественной палаты Свердловской области. Режим доступа: http://www.opso66.ru/upload_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razvitii-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf (дата обращения: 05.08.2017)

органов местного самоуправления, повысить открытость информации о их деятельности, организовать в территориях работу по вовлечению граждан в процессы муниципального управления, а также внедрить механизмы взаимодействия местной власти с разными социальными группами, представляющими гражданское общество, включая бизнес-сообщество.

Также институты гражданского общества участвуют в деятельности региональных и территориальных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в форме общественных советов, действующих на основе Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ Об основах общественного контроля в Российской Федерации¹.

В состав общественных советов, как правило, включаются члены общественных палат субъектов РФ, их эксперты, представители общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, действующих на территории публично-правовых образований.

Деятельность этих структур формализована: цели, задачи, задачи и полномочия регулируются типовым положением об Общественном совете при органе исполнительной власти, которое конкретизируется постановлениями правительств субъектов Российской Федерации².

Приведем пример по Свердловской области (он является типичным, в положениях о деятельности этого вида советов отличаются в основном те или иные формулировки). Общественные советы при исполнительных органах образуются для выполнения консультативно-совещательных функций и участия в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, предусмотренных

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70700452/paragraph/1:2> (дата обращения: 10.08.2017)

² Типовое положение об Общественном совете при органе исполнительной власти Кировской области: Постановление Правительства Кировской области от 17.07.2013 № 217/427; Об утверждении типового положения об общественном совете при областном или территориальном исполнительном органе государственной власти Свердловской области и о внесении изменений в постановление Правительства Свердловской области от 07.02.2014 № 2 65-00 «Об утверждении Порядка образования общественных советов при областных исполнительных органах государственной власти Свердловской области»: Постановление Правительства Свердловской области от 12.05.2017 № 2 331-ПП; Об утверждении Типового положения об общественном совете при органе исполнительной власти области: Постановление администрации Тамбовской области от 14.12.2015 № 1470. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/467403220> (дата обращения: 12.12.2017); Об утверждении Типового положения об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Новосибирской области: Постановление Правительства Новосибирской области от 1 декабря 2015 г. № 425-п. Режим доступа: ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/hotlaw/novosibirsk/676306/#ixzz4pGCe0xJn> (дата обращения: 10.08.2017);

соответствующим федеральным законом¹, иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также соответствующим законом Свердловской области², иными нормативными правовыми актами Свердловской области, положениями об общественных советах. Члены советов работают на общественных началах.

Основными задачами общественных советов являются осуществление общественного контроля деятельности исполнительного органа, обеспечение участия институтов гражданского общества в процессе подготовки проектов правовых актов и их реализации, обсуждении иных вопросов, относящихся к компетенции исполнительных органов; повышение прозрачности и открытости деятельности таковых органов власти; участие в информировании общественности о целях, задачах и результатах их деятельности; участие в организации и проведении совместных мероприятий исполнительных органов и институтов гражданского общества по обсуждению соответствующих вопросов. По сути, перечисленные задачи полностью соответствуют задачам социальных институтов. Аналогично отвечают характеристикам институционализации и права таковых советов как социального института.

Общественный совет для достижения своих целей и реализации задач имеет право:

- 1) выступать в качестве инициатора и (или) организатора мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также принимать в них участие;
- 2) принимать решения по вопросам, находящимся в ведении общественного совета;
- 3) создавать по вопросам, отнесенным к компетенции общественного совета, рабочие группы с участием экспертов, представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
- 4) вносить предложения по совершенствованию деятельности исполнитель-

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70700452/paragraph/1:2> (дата обращения: 10.08.2017)

² Об общественном контроле в Свердловской области: Закон Свердловской области от 19 декабря 2016 г. № 2 151-03. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70700452/paragraph/1:2> (дата обращения: 10.08.2017)

ного органа;

5) рассматривать проекты правовых актов и иных документов, разрабатываемых исполнительным органом;

6) принимать участие в работе образуемых в исполнительном органе аттестационной и конкурсной комиссий, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Свердловской области и урегулированию конфликтов интересов;

7) проводить слушания по приоритетным направлениям деятельности исполнительного органа;

8) приглашать на заседания общественного совета представителей исполнительного органа, граждан, представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

9) взаимодействовать со средствами массовой информации по освещению вопросов, обсуждаемых на заседаниях общественного совета;

10) привлекать к работе общественного совета общественные объединения, представители которых не вошли в состав общественного совета;

11) организовывать проведение общественных экспертиз проектов правовых актов, разрабатываемых исполнительным органом;

12) направлять запросы и обращения в исполнительные органы;

13) участвовать в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работе исполнительного органа;

14) рассматривать ежегодные планы деятельности исполнительного органа;

15) пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и законодательством Свердловской области¹.

Заметим, что к полномочиям общественных советов в некоторых субъектах отнесли проведение независимой оценки качества работы организаций области, оказывающих социальные услуги, в том числе определение перечня организа-

¹ Об утверждении типового положения об общественном совете при областном или территориальном исполнительном органе государственной власти Свердловской области и о внесении изменений в постановление Правительства Свердловской области от 07.02.2014 №2 65-00 «Об утверждении Порядка образования общественных советов при областных исполнительных органах государственной власти Свердловской области»: Постановление Правительства Свердловской области от 12.05.2017 № 2 331-ПП. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70700452/paragraph/1:2> (дата обращения: 10.08.2017)

ций области, оказывающих социальные услуги, в отношении которых проводится независимая оценка, установление критериев и порядка проведения независимой оценки качества оказания услуг для организации, которая осуществляет сбор, обобщение и анализ информации о качестве оказания услуг; обсуждение результатов независимой оценки качества работы таковых организаций и формирование итогового годового рейтинга качества их работы.

Несмотря на динамично идущие процессы институционализации общественных палат и общественных советов при исполнительных органах субъектов Российской Федерации, есть проблемы, решение которых является дискуссионным. К таковой проблеме можно отнести оценку степени эффективности и результативности деятельности региональных общественных палат, определяемых на основе достигнутых целей, проведенных мероприятий и принятых решений.

Как правило, оценки даются в ежегодных докладах о состоянии гражданского общества в субъектах Российской Федерации и результатах деятельности федеральной и региональных общественных палат. В настоящее время есть определенная сложность в осуществлении объективной оценки. Можно согласиться с Е. А. Потаниной в том, что таковая сложность в оценке связана с неоднозначностью понятий «гражданское общество», «социальный институт», не разработанностью единых показателей и критериев оценки эффективности и результативности деятельности общественных организаций, неразвитостью механизмов взаимодействия общественного сектора с органами власти¹.

Поэтому к актуальным вопросам, которые предстоит решить исследователям, можно отнести следующие. Это определение показателей и критериев, применение которых позволит объективно оценить результативность деятельности общественной палаты субъекта РФ.

Основными показателями могут быть следующие. Это количество принятых органами власти инициатив, выдвинутых членами общественной палаты и об-

¹ Потанина Е. А. Региональная общественная палата как социальный институт гражданского общества современной России: авторефер. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04, – Мурманск, 2015. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/regionalnaya-obschestvennaya-palata-kak-sotsialnyy-institut-grazhdanskogo-obschestva-sovremennoy-rossii#ixzz4XPuOw2u5> (дата обращения: 14.08.2017)

ественных советов при исполнительных органах. Критерием может быть процент от общего количества инициатив, предложенных в течение года.

Следующий показатель – это количество общественно значимых проектов, реализованных для населения в конкретном публично-правовом образовании. Критерием также может быть процент от общего количества проектов, предложенных в течение года.

Также показателем является количество независимых экспертиз, проведенных экспертами общественной палаты. Показатель – это количество замечаний и предложений экспертов, учтенных органами власти в проектах нормативных правовых актах.

К перспективным научным вопросам можно отнести оценку факторов, влияющих на результативность деятельности общественных палат субъектов РФ, а также разработку соответствующего инструментария. Полагаем, что к таковым факторам относится организационный фактор, позволяющий оценить работу аппарата, обеспечивающего внутренние коммуникации членов общественной палаты, а также внешние коммуникации, создающие условия для взаимодействия общественной палаты с органами власти и населением. Организационный фактор также проявляется в разнообразии форм, применение которых позволяет достичь результатов при взаимодействии общественной палаты с органами власти.

К ключевым факторам можно отнести финансовую обеспеченность общественной палаты. При положительном влиянии этого фактора возникают условия для постоянной работы аппарата, проведении семинаров для членов общественной палаты и ее экспертов, поддержании сайта в актуальном состоянии.

Как следствие положительного влияния организационного фактора, будет высокая степень осведомленности гражданского общества о работе палаты и ее комитетов.

Для социологов представляет интерес оценить влияние социально-психологического и демографического фактора. Этот фактор связан с наличием (или отсутствием) таких ценностей как гражданственность, патриотизм, кол-

лективная ответственность и других.

Также оценка влияния этого фактора включает определение степени сплоченности членов общественной палаты как представителей гражданского общества, активности, подготовленности в целом к этой деятельности, а также к проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Последний показатель является весьма спорным: должны ли члены общественных палат и эксперты обладать такими компетенциями как применение разных способов, методов и правил оценки законопроектов¹?

Несомненно, что российскому обществу необходимо определенное время для того, чтобы анализируемые социальные институты сформировались, преодолели внутренние и внешние проблемы.

2.4. Участие гражданского общества в экспертных процессах в публично-правовых образованиях

В рамках институционального подхода, применяемого в настоящем исследовании, общественная экспертиза рассматривается, как социальный контроль, осуществляемый членами Общественной палаты РФ и общественных палат, действующих в конкретных территориях публично-правовых образований, для поддержания нужных образцов поведения и соответствующих норм отношений в конкретных сферах жизнедеятельности, регулируемых законодательством, а в случае отклонения для приведения этих норм в соответствие.

В рамках правового подхода общественная экспертиза рассматривается как анализ и оценка нормативных правовых актов (или проектов актов), решений органов государственной власти и местного самоуправления, проверка соответствия этих документов нормам российского законодательства, соблюдения свобод человека и гражданина правам и законным интересам общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Комплексное независимое ис-

¹ Абрамитов С. А., Мамедов Э. Ф. Общественная экспертиза региональных законопроектов как фактор повышения качества законодательства. Региональное право. Режим доступа: https://www.eurasialaw.ru/index.php?catid=468:2015-01-20-05-48-19&id=6923:2015-01-20-05-52-35&option=com_content&view=article (дата обращения: 11.08.2017)

следование законопроектов на соответствие правам и законным интересам граждан позволяет учитывать мнения и потребности различных социальных групп.

Такое право общественной палаты как одного из институтов гражданского общества как субъектов общественного контроля на инициирование и проведение общественной экспертизы установлено в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹.

Как правило, в ходе общественной экспертизы оцениваются правовые, социальные, экономические и иные последствия действия будущих законов, принимаемых на основе законопроектов². Для результативности проведения общественной экспертизы представители гражданского общества, получившие статус экспертов, должны иметь специальные компетенции.

Общественная экспертиза является одной из приоритетных форм деятельности Общественной палаты Российской Федерации. По количеству проведенных экспертиз и принятых замечаний органами власти оценивают степень результативности Общественной палаты Российской Федерации. С 2006 года по настоящее время проведена экспертиза более полутысячи законопроектов. В частности, в 2015 году экспертные заключения были подготовлены на более чем 70 проектов нормативных актов. По своей тематике они охватывают вопросы социальной политики, конституционных прав граждан в области социального обеспечения, общественной безопасности и правопорядка.

Направления общественной экспертизы различны. Например, в 2015 году Общественная палата Российской Федерации при активном участии региональных общественных палат провела общественную экспертизу проекта Кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих, разработанного Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. По мнению экспертов Общественной палаты Российской Федерации,

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70700452/paragraph/1:2> (дата обращения: 10.08.2017)

² Абрамитов С. А., Мамедов Э. Ф. Общественная экспертиза региональных законопроектов как фактор повышения качества законодательства. Режим доступа: https://www.eurasialaw.ru/index.php?catid=468:2015-01-20-05-48-19&id=6923:2015-01-20-05-52-35&option=com_content&view=article (дата обращения: 02.08.2017)

Кодекс этики должен быть основой для построения и функционирования системы государственной службы. Именно поэтому по результатам экспертизы было предложено заменить термин «кодекс» на «регламент», а также включить в него такие разделы, как «Сфера применения Кодекса» и «Ответственность за нарушение Кодекса».

Общественная палата обсудила проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)». По итогам обсуждений были внесены следующие предложения:

- создать федеральный орган по управлению государственной службой;
- обеспечить открытость государственной гражданской службы, с этой целью расширить участие представителей гражданского общества;
- разработать квалификационные стандарты государственных гражданских служащих, разработать и внедрить комплексную методику оценки эффективности деятельности служащих;
- усовершенствовать Кодекс этики и норм служебного поведения государственных служащих, внедрить антикоррупционные кадровые технологии.

Интенсивность проведения общественной экспертизы усиливается, тематика законопроектов расширяется. Анализ плана общественной экспертизы Общественной палаты Российской Федерации за 2 полугодие 2017 года позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время есть большое количество тематических направлений законопроектов, на которые должны быть подготовлены заключения общественной экспертизы.

Это вопросы агропромышленного комплекса и развития сельских территорий; различные вопросы социальной политики, трудовые отношения, взаимодействие с профсоюзами и поддержка ветеранов; развитие общественной дипломатии, гуманитарное сотрудничество и сохранение традиционных ценностей; развитие некоммерческого сектора и поддержка социально ориентированных НКО; экология и охрана окружающей среды; ЖКХ, строительство и дороги, гармонизация межнациональных и межрелигиозных отношений.

Совершенствуются формы проведения общественной экспертизы. Так, в

конце 2014 года Общественной палатой Российской Федерации была апробирована такая форма общественной экспертизы, как «нулевое чтение». Для «нулевых чтений» выбираются законопроекты, имеющие принципиальное значение в целом для развития социально-экономической сферы. Задача, связанная с применением этой формы, состоит в том, чтобы максимально вовлечь представителей гражданского общества в процесс принятия социально значимых законов, институционализировать его и соответствующие процедуры, т.е. сделать их обязательными.

Процесс рассмотрения текста законопроекта состоит из нескольких этапов и процедур. На первом этапе Экспертно-аналитический центр, созданный для организации общественной экспертизы при Общественной палате Российской Федерации, отслеживает все социально значимые законопроекты, поступающие в Государственную Думу, Правительство или разработанные в министерствах и опубликованные на портале www.regulation.ru.

Далее, на втором этапе Государственная Дума РФ в соответствии с Регламентом направляет проект закона в Экспертно-аналитический центр, созданный при Общественной палате Российской Федерации.

На третьем этапе Экспертно-аналитический центр направляет законопроекты, выбранные для «нулевого чтения», в региональные общественные палаты. Тексты законопроектов направляются экспертам общественных палат субъектов РФ для того, чтобы те представили свою оценку социальных, экономических последствий обсуждаемых документов в случае их принятия. Аппараты общественных палат субъектов РФ представляют сводную аналитическую записку по замечаниям и предложениям экспертов. Мнения экспертов учитываются при составлении проекта заключения Общественной палаты РФ по результатам «нулевого чтения».

На четвертом этапе результаты экспертизы рассматриваются Государственной Думой РФ и исполнительными органами, принимавшими участие в разработке законопроектов, и соответственно учитываются при принятии решения.

Общественный интерес к такой форме экспертизы законопроектов возрастает

ет. Осознание реальной пользы привлекает в ряды общественных экспертов видных научных и общественных деятелей, которые сотрудничают как с Общественной палатой РФ через ее Научно-консультативный совет, так и с общественными палатами субъектов РФ.

От проведения «нулевых чтений есть существенные результаты». В 2014 году в Общественной палате Российской Федерации было организовано 5 «нулевых чтений», в 2015 году «нулевых чтений» уже проведено 39-ть.

В. Путин, Президент России в Послании к Федеральному Собранию выделил соответствующую функцию общественных палат и использование такой формы как «нулевое чтение»: «Мы должны значительно расширить возможности площадок, на которых идет диалог государства и общества, в первую очередь Общественной палаты и региональных общественных палат. Эти структуры и на федеральном, и на региональном уровне должны включиться в комплексную экспертизу законопроектов и государственных решений, в том числе, конечно, и в рамках так называемого нулевого чтения, которое призвано служить эффективным механизмом обратной связи»¹.

Общественная экспертиза как форма социального контроля институциализируется. В частности, в общественных палатах создаются организационные структуры, для функционирования которых разрабатываются и утверждаются правила, устанавливается порядок для включения представителей гражданского общества в составы экспертных советов, который принимается общим решением.

Например, при Общественной палате Свердловской области (как и во многих регионах) создан Экспертный совет, действующий на основании положения². Утверждены критерии отбора консультантов-экспертов Общественной палаты Свердловской области: это образование, включающее направление подготовки или специальность, квалификация по диплому, послевузовское професси-

¹ Путин В. Общественные палаты регионов должны проводить экспертизу законопроектов и государственных решений. Режим доступа: <http://www.mskagency.ru/materials/1868542> (дата обращения – 01.08.2017)

² Положение об Экспертном совете при Общественной палате Свердловской области: Утверждено решением Совета Общественной палаты Свердловской области 27 февраля 2015 г. Режим доступа: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf (дата обращения – 01.08.2017)

ональное образование (аспирантура, адъюнктура, докторантура, ученая степень, ученое звание). Значение этого показателя важно для принятия решения по включению конкретного эксперта в соответствующую комиссию или рабочую группу, представители которых осуществляют экспертизу по соответствующей теме. Следующий показатель – это работа, выполняемая кандидатом в эксперты за последние 5 лет, включая учебу в высших и средних специальных учебных заведениях, военную службу, работу по совместительству, предпринимательскую деятельность и т.п. Также значимым показателем является опыт кандидата в общественной работе (в качестве эксперта или разработчика нормативных правовых актов).

Установлен статус консультанта-эксперта Общественной палаты Свердловской области. Консультантом – экспертом могут быть представители общественных организаций, активно участвующие в развитии гражданского общества; граждане, ранее осуществлявшие полномочия члена Общественной палаты, а также представители общественных объединений, допущенные к выборам в Общественную палату, но не избранные в её состав. Решение о наделении статусом консультанта-эксперта принимается советом Общественной палаты по представлению комиссий Общественной палаты.

Статус консультанта-эксперта связан с его институциональной ролью, предполагающей наличие прав. Так, консультант-эксперт Общественной палаты Свердловской области вправе запрашивать в комиссиях и рабочих группах материалы, необходимые для работы. У него есть право вносить предложения по вопросам организации работы комиссий, рабочих групп, в том числе по проведению общественной экспертизы законопроектов. Он может принимать участие в работе комиссий и рабочих групп по приглашению их руководителей, а также участвовать в мероприятиях Общественной палаты по приглашению их организаторов. Также есть и соответствующие обязанности консультантов-экспертов: они обязаны использовать свои знания, умения, навыки, опыт и возможности для повышения эффективности деятельности Общественной палаты, а также не допускать высказываний, заявлений, обращений от имени Обще-

ственной палаты, ее органов, не будучи на то уполномоченным¹.

Анализируемые характеристики деятельности консультантов-экспертов соответствуют характеристикам субъектов социальных институтов: они осуществляют свою деятельность на общественных началах, добровольно, взаимодействуют с советом Общественной палаты (как руководящим органом), комиссиями и рабочими группами. В своей деятельности консультанты-эксперты руководствуются нормами, установленными конкретным социальным институтом: в данном случае руководствуются Законом Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской области», Регламентом Общественной палаты Свердловской области, принятым Положением. У них есть право координировать деятельность с иными субъектами Общественной палаты, объединять с ними свои усилия и другими экспертами. Предложения консультантов-экспертов носят рекомендательный характер.

Общественными палатами субъектов РФ развиваются различные формы общественной экспертизы, в том числе «нулевые чтения»: законопроекты и другие нормативные акты обсуждаются перед тем, как они поступают на рассмотрение законодательного органа.

По результатам мониторинга сайтов общественных палат субъектов Федерации, по количеству проведенных экспертиз региональных законопроектов, указанных на сайтах, лидирует Общественная палата Республики Чувашия (более 50 экспертиз), второе и третье место делят Московская область и Кировская область (по 34 экспертизы). По количеству экспертиз проектов федеральных законов лидирует Краснодарский край – 11 «нулевых чтений» федеральных законов, затем Амурская область – 5 экспертиз федеральных законов.

При создании условий для осуществления социального контроля важно обеспечить открытость деятельности органов власти. Так, Свердловская область – один из регионов России, где в течение нескольких лет успешно ведется работа, направленная на повышение прозрачности деятельности органов государственной

¹ Положение об Экспертном совете при Общественной палате Свердловской области: Утверждено решением Совета Общественной палаты Свердловской области 27 февраля 2015 г. Режим доступа: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf (дата обращения – 01.08.2017)

власти и на выстраивание социального партнерства с институтами гражданского общества в соответствии с действующей концепцией «Открытое правительство». В 2016 году продолжилась работа специализированного портала, на котором жители региона могут обсуждать механизмы развития территории, участвовать в общественной экспертизе проектов нормативных документов, принимать участие в разработке альтернативных версий проектов документов, комментировать и оценивать предложенные поправки, вносить свой вклад в подготовку итоговых версий документов. Также пользователи портала имеют возможность напрямую взаимодействовать с представителями органов власти Свердловской области по различным вопросам. Пользователь сайта, осуществив необходимые действия, такие как регистрация в качестве эксперта на портале (внесение сведений об уровне образования, сферах компетенций и интересах) по заявительному принципу включается в региональный реестр экспертов. Эксперты, включенные в реестр, приглашаются к выработке управленческих решений по заявленным отраслям знаний, имеют возможность войти в состав общественных советов при органах исполнительной власти Свердловской области¹.

В тоже время есть проблемы, которые необходимо решать. Для проведения качественной экспертизы в региональных общественных палатах необходим качественный отбор общественных экспертов, а также поиск форм их мотивации.

¹ О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2016 г.: Доклад Общественной палаты Свердловской области. Режим доступа: http://www.opsob66.ru/upload_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razvitii-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf (дата обращения: 05.08.2017)

3. ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН МЕЖДУ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ ОБРАЗОВАНИИ

3.1. Электронное и открытое правительство как формы информационного взаимодействия между гражданами и органами управления публично-правовым образованием

Зарождение идей «электронного» и «открытого» правительств возникло на фоне реализации масштабных реформ государственного управления в ряде стран Западной Европы и США, проводившихся с начала 70-х годов 20 века в рамках теории нового государственного менеджмента. Основной целью данных реформ было вернуть доверие к органам власти через внедрение рыночных механизмов в деятельность государственного аппарата, изменение роли государственных органов, трансформации их в обслуживающую структуру по отношению к обществу. При этом одним из инструментов повышения эффективности государственного управления выступало внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность государственных органов, что давало возможность приблизить государство к гражданам, сделать его прозрачным, эффективным, договороспособным.

Что же подразумевает данное понятие? Необходимо отметить, что термин «электронное правительство» утвердился как прямой перевод с английского «electronic government» или «e-government». Наряду с ним часто употребляются такие понятия как «электронное государство», «электронное управление» (e-governance), «цифровое правительство» (digital government) и т.д., которые в российской практике обычно рассматриваются как синонимы. При этом под электронным правительством понимают деятельность не только исполнительных органов власти, но и государства в целом.

Значение термина «электронное правительство» остается очень широким. Как отмечает С. В. Пономарев, «Количество определений «электронного прави-

тельства» безмерно велико: от сугубо технологических, капсулирующих его на уровне конкретных ИКТ, до чрезмерно абстрактных. Для одних «электронное правительство» – это теория, политическая идеология, в пределе – миссия; для других – это государственная политика, программы в духе «Электронная Россия»; для третьих – это новые «окна возможностей», пространство поиска, новых практик и экспериментов; есть и те, для кого «электронное правительство» – это фикция, ненужное обременение или даже угроза».¹ В итоге в узком значении «электронное правительство» фактически сводится к технологическим инструментам – каналам коммуникации, площадкам, электронным механизмам взаимодействия и т.д. В широком смысле «электронное правительство» понимается как новая система взаимодействия государства и общества².

Как отмечает ряд авторов, наиболее важными эффектами от внедрения электронного правительства выступает преодоление традиционной бюрократии через видоизменение государственного сектора в открытую сетевую форму, перевод на электронную основу процедуры принятия решений и расширение участия граждан в управлении.

Можно выделить несколько этапов развития концепта «электронного правительства», которые связаны с развитием самих информационно-коммуникационных и Интернет-технологий. Во-первых, это электронное правительство 1.0 или правительство «дымовых труб». Оно подразумевает реализацию такого способа управления, при котором органы государственной власти обеспечивают качественно новый уровень оказания государственных услуг с помощью ИКТ. В данном случае речь идет о внедрении информационно-коммуникационных технологий для реализации нескольких направлений взаимодействия: G2B (government-to-business) – между государственными органами и бизнес-структурами; G2C (government-to-citizen) – между государственными

¹ Пономарев С. В. «Электронное правительство»: административные и гражданские практики в современной России: авторефер. дис. ... канд. полит. наук. – Пермь, 2014. Режим доступа: http://spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/_dissertazija_ponomarev.pdf (дата обращения: 09.10.17)

² Пономарев С. В. «Электронное правительство»: административные и гражданские практики в современной России: авторефер. дис. ... канд. полит. наук. – Пермь, 2014. Режим доступа: http://spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/_dissertazija_ponomarev.pdf (дата обращения: 09.10.17)

органами и гражданами; G2G (government-to-government) – между различными органами государственного управления и учреждениями; G2E (government-to-employees) – между государством и государственными служащими.

Концепция электронного правительства 2.0 или «открытого правительства» (Open Government, OpenGov), выводящая идеи электронного правительства на новый уровень, была выдвинута в январе 2009 г. Администрацией Президента США Б. Обамы. Она представляет собой концептуальный сдвиг в понимании возможностей информационно-коммуникационных технологий в политико-административной сфере, основанный на трех ключевых принципах: прозрачность (раскрытие информации для граждан и общественности, способствует подотчетности государственного управления, контролю, участие (обеспечивает вклад опыта и идей граждан в государственное управление) и сотрудничество (повышает эффективность работы правительства в деле решения национальных проблем)¹.

Как отметил в своем интервью директор Центра технологий электронного правительства «Open-Government» П. В. Григорьев, «Электронное правительство 2.0» предполагает повышение социальной активности общества по всем направлениям деятельности власти: в сфере законотворчества – обсуждение законопроектов, в сфере исполнительной власти – повышение активности социальных институтов по решению социально-экономических вопросов, в сфере судебной власти – активизация народного контроля. Акцент смещается на социальный капитал в разработке государственных электронных сервисов, повышение их доступности и интеграции»².

Дальнейшее развитие электронного правительства привело к возникновению его версии 3.0, для которой характерен партисипативный дискурс взаимодействия власти и общества, открытость к сотрудничеству с заинтересованны-

¹ Волгина Т. Е. Современные проблемы внедрения «электронного правительства» // Ученые заметки ТОГУ. – 2015. – Том 6. – № 3. Режим доступа: http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2015/TGU_6_122.pdf (дата обращения: 26.10.2017)

² Электронное правительство 2.0. Режим доступа: https://www.eos.ru/eos_delopr/eos_delopr_intesting/detail.php?ID=79723 (дата обращения: 26.10.2017).

ми группами и отдельными экспертами в развитии новых технологий¹. Электронное правительство 3.0 предполагает двунаправленные потоки информации и активное влияние граждан на принятие властью решений, затрагивающих ключевые общественные сферы.

Значительную роль в развитии представлений об электронном правительстве сыграли доклады Организации Объединенных Наций (ООН), в которых постепенно происходит усложнение представлений о процессах адаптации ИКТ к политико-административной сфере – от «бесшовного присутствия» (seamless presence) к «сетевому присутствию» (network presence) и «связанному правительству» (connected government/governance), подразумевающему в том числе расширение практик взаимодействия между государственными структурами и гражданским обществом, вовлечения граждан в процессы управления². В докладах 2012-2014 г. происходит сдвиг концепции электронного правительства в сторону совместного публичного управления (collaborative public governance) и «всеобщего правительства» (wholeof-government). В данном случае речь уже идет о появлении правительства, организованное по сетевому, а не ведомственному принципу. Реализация совместного публичного управления будет происходить через взаимодействие и взаимосвязи между гражданским обществом и государством на основе новых каналов политического участия граждан в процессах принятия государственных решений³.

В таком прочтении сущность электронного правительства тесно связана с концептом электронной демократии. «Э-демократия» в широком смысле понимается как учет мнений и вовлечение граждан и организаций в политические решения и процессы, а в узком как использование электронной поддержки для обеспечения соответствующих конституционных прав, требующих тех или

¹ Волгина Т. Е. Современные проблемы внедрения «электронного правительства» // Ученые заметки ТОГУ. – 2015. – Том 6. – № 3. Режим доступа: http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2015/TGU_6_122.pdf (дата обращения: 26.10.2017).

² Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство как вектор инновационных государственных преобразований в России // Вестник РУДН. Серия Политология. – 2016. – № 4. Режим доступа: journals.rudn.ru/political-science/article/download/14964/13935 (дата обращения: 26.10.2017).

³ Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство как вектор инновационных государственных преобразований в России // Вестник РУДН. Серия Политология. – 2016. – № 4. Режим доступа: journals.rudn.ru/political-science/article/download/14964/13935 (дата обращения: 26.10.2017).

иных формальных решений¹. По мнению Т. С. Мельниковой, электронная демократия включает повышение гражданского участия в политике, вовлечение в политическую деятельность тех социальных групп, которые раньше были из нее исключены, а также она может интерпретироваться как повышение участия граждан в принятии государственных решений².

В России массовое внедрение информационных технологий в процессы государственного управления началось в конце 1990-х годов. С начала века на решение данной задачи были направлены значительные административные усилия и финансовые средства. Во-первых, необходимо отметить процессы институционализации электронного и открытого правительства, связанные с развитием законодательства об использовании ИКТ в государственном управлении и местном самоуправлении. Важным этапом в области обеспечения открытости публичных органов стало принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ряда предусмотренных в нем подзаконных актов, которые реализуют конституционное право граждан свободно искать и получать информацию³. Среди других важных законов можно отметить 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», 152-ФЗ «О персональных данных», № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», 63-ФЗ «Об электронной подписи», 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ», ряд указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ⁴.

¹ Мельникова Т. С. Современные тенденции развития электронной демократии в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. – № 4 (53). Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-razvitiya-elektronnoy-demokratii-v-rossii> (дата обращения: 21.10.2017).

² Мельникова Т. С. Современные тенденции развития электронной демократии в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. – № 4 (53). Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-razvitiya-elektronnoy-demokratii-v-rossii> (дата обращения: 20.10.2017).

³ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – С. 776.

⁴ Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (ред. от 10.07.2013). Режим доступа: <http://docplayer.ru/66915291-Pravitelstvo-rossiyskoj-federacii.html> (дата обращения: 07.11.2017);

Во-вторых, на становление и развитие электронного и открытого правительства был направлен ряд программно-целевых документов: Концепция формирования информационного общества в России (1999 г.), Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (2000 г.), федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010годы)», Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, Концепция региональной информатизации до 2010 года, Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, Стратегия развития информационного общества в

Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149509/ (дата обращения: 09.10.2017); Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149509/ (дата обращения: 12.10.2017); О перечнях общедоступной информации, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р 601. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/infoOrientedSoc/pubaccountablegov/2014040314> (дата обращения: 09.10.2017); О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы Открытое Правительство: Указ Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150. Режим доступа: <http://zakoniporjadok.myl1.ru/publ/5-1-0-5937> (дата обращения: 20.10.2017); О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70326884/> (дата обращения: 10.08.2017); О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 11.08.2017); Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.08.2017); Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 25.08.2017); О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного утверждения: Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.09.2017); Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 05.05.2017); О некоторых вопросах информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 мая 2015 г. № 260. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.05.2017); О первоочередных мерах, направленных на создание государственной информационной системы "Единая информационная среда в сфере систематизации и кодирования информации: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2016 г. № 487. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 25.06.2017); О требованиях к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме: Постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 236. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.07.2017); О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.07.2017).

России (2008 г.), государственная программа «Информационное общество 2011-2020», Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (2013 г.), Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (2016 г.), Национальный план действий Российской Федерации в области открытых данных, Концепция открытых данных, Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, План мероприятий («дорожная карта») «Открытые данные Российской Федерации», План действий по реализации принципов Хартии по открытым данным. С целью развития электронного правительства был подготовлен еще ряд документов, которые не были приняты (например, проект 2012 г. «Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г.»). Наиболее актуальным документом в данной сфере является Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 гг., в которой в том числе предполагается реализация обеспечения поэтапного перехода государственных органов и органов местного самоуправления к использованию инфраструктуры электронного правительства, входящей в информационную инфраструктуру Российской Федерации¹.

Несмотря на ряд проблем, возникших при реализации программ развития электронного правительства в РФ (в том числе финансовых), России удалось достичь значительных результатов в данном направлении, хотя за последние два года ее положение в международном рейтинге развития электронного правительства (E-government development rank) ухудшилось: в 2014 г. РФ занимала 27 место в рейтинге, а в 2016 г. опустилась на 35 место². Как отмечает ряд исследователей, в настоящее время российское электронное правительство находится еще на стадии «электронное правительство 1.0» – правительство «дымовых труб», в то время как страны из первых строк рейтинга имеют стадию «элек-

¹ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 гг.: Указ Президента РФ ОТ 09.05.2017 № 203. Режим доступа: <http://rulaws.ru/president/ukaz-prezidenta-rf-ot-09.05.2017-n-203/> (дата обращения: 26.11.2017).

² Опубликован новый рейтинг ООН развития электронного правительства. Режим доступа: <http://www.iis.ru/content/view/795/91/> (дата обращения: 15.10.2017).

тронное правительство 2.0» – правительства «без границ».

Для того, чтобы понять, каким образом происходит взаимодействие между гражданским обществом и властными структурами в публично-правовых образованиях РФ, необходимо рассмотреть архитектуру и инфраструктуру электронного (см. рис. 1) и открытого правительств.

В развитии ИКТ в органах государственной власти и местного самоуправления можно выделить ряд ключевых направлений. 1. Это государственные информационные системы, обеспечивающие взаимодействие с населением (например, ГИС «ЖКХ»; ГИС «Территориальное планирование»; ГИС «Похоронно-погребальная деятельность»;

2. Государственные автоматизированные системы, обеспечивающие деятельность государственных органов (ГАС «Управление», ГАС «Выборы», системы электронного документооборота);

3. Системы ведения учета: Электронный реестр лицензий; Единый реестр финансового обеспечения; Единый реестр залогового имущества; Единый архив оцифрованных и электронных документов; Реестр всех объектов социальной инфраструктуры и др.;

4. Информационные системы, обеспечивающие оказание государственных и муниципальных услуг: Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций), Единый портал государственных и муниципальных услуг; Единая система межведомственного электронного взаимодействия;

5. Системы обеспечения безопасности: Единая система идентификации и аутентификации; Информационная система головного удостоверяющего центра (рис. 1).

В настоящее время открытое правительство реализует свои механизмы и сервисы на всех уровнях публично-правовых образований: на уровне РФ – открытое правительство, на уровне субъектов РФ – открытый регион; на уровне муниципальных образований – открытый муниципалитет.

ственных задач. Так, реализован интернет-проект «Ваш контроль»¹, в рамках которого граждане и представители бизнеса могут оставлять отзывы об опыте общения с органами власти, получения государственных услуг. За время работы портала было оценено 28,7 млн оказанных услуг, поставлено более 156,4 млн оценок, оставлено более 567 млн отзывов (в среднем, около 900 отзывов за день). Кроме этого, работают онлайн сервисы оценки качества услуг государственных и муниципальных учреждений.

3. Граждане могут принимать участие в управлении общественными делами. Российская общественная инициатива – это проект, который позволяет совершеннолетним гражданам через использование сети интернет при условии регистрации на портале государственных услуг, предложить свою законодательную инициативу, которая, пройдя предварительную экспертизу некоммерческой организацией, будет открытой для сбора подписей в ее поддержку². Для инициативы федерального уровня необходимо в течение года собрать не менее 100000 подписей в поддержку, чтобы она была рассмотрена экспертными группами и возможно, принята в качестве нормативно-правового акта (на региональном и муниципальном уровне достаточно 5 % от численности населения).

4. Пользователи в состоянии получать актуальную и достоверную информацию об источниках и объемах доходов бюджета, а также направлениях и объемах его расходования. Для реализации этой возможности был запущен интернет-портал «Электронный бюджет» (Единый портал бюджетной системы РФ)³. Помимо материалов о бюджете РФ, на портале можно получить данные о составе продуктовой корзины, размерах МРОТ и прожиточного минимума, посмотреть уровень средней заработной платы и пенсии, рассчитать НДФЛ, пособия по беременности и родам и т.д.

5. Получать информацию о рассматриваемых проектах нормативных правовых актов, результатах их антикоррупционной экспертизы, принимать участие в

¹ Ваш контроль. Режим доступа: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 18.09.17)

² О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183

³ Электронный бюджет. Режим доступа: http://www.budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=lc4ar04kz_4®ionId=45 (дата обращения: 18.09.17)

их рассмотрении, направляя свои предложения. Такая возможность представлена благодаря работе Федерального портала проектов нормативных правовых актов¹, а также внедрении процедуры оценки регулирующего воздействия для проектов нормативных правовых актов на всех уровнях публично-правовых образований через уполномоченные сайты.

6. Есть возможность отслеживать информацию о проводимых закупках органами публичного управления с помощью специальной системы – Единой информационной системы в сфере закупок². Система дает возможность принять участие в обязательном обсуждении государственных закупок, посмотреть информацию о ведущихся закупках и понять ее в доступной форме, отследить реестр поставщиков, выступить независимым регистратором и т.д.

Подводя итог, необходимо отметить, что электронное и открытое правительство действительно являются формами информационного обмена, поскольку придают смысл и целесообразность процессам взаимодействия населения и власти, будучи основанными на определенных правилах и нормах, имеющие сложную внутреннюю систему коммуникаций.

Современная концепция «активизирующего государства» означает, что между государством, бизнесом и обществом развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Одной из важных характеристик нынешнего онлайн-правительства и работы в области электронного управления является акцент на улучшение качества правительственных услуг, предоставляемых гражданам. Концепция «правительство, ориентированное на граждан» является видением, основанным на осознании разных способов общения с правительством.

Развитие как электронного, так и открытого правительства в РФ имело свои особенности и проходило относительно медленно. Главное, что недостаточно учтено в современной теории и практике реализации идеи «электронного правительства», это структурная сложность и высокая динамичность социального запроса на информацию о деятельности государственной власти, а также не ме-

¹ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 28.09.17)

² Закупки. Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 08.09.17)

нее динамичный характер заинтересованности управленческих структур в изменении меры своей «открытости» гражданам в зависимости от складывающейся политической ситуации.

Тем не менее, на сегодняшний день, население публично-правового образования и его властные структуры имеют достаточно направлений (и возможностей их развития) для диалога и конструктивного информационного взаимодействия. Предоставление информации по этим направлениям и возможность взаимного обмена ею позволяет формировать доверие, уверенность и согласие между участниками информационного обмена.

Население все более вовлекается в правительственные проекты, позволяющие им стать участником не просто диалога «власть-население», но и влиять на принятие управленческих решений: об этом свидетельствует и количество личных кабинетов интернет-пользователей на портале госуслуг, основных порталах открытого правительства, а также их активность (создание инициатив, обсуждение инициатив, продвижение собственных идей, отслеживание важной политической и правовой информации из «прямых уст» и т.д.).

3.2. Организация работы с обращениями граждан в публично-правовом образовании

Институт обращений граждан в органы власти признается важнейшим элементом правового статуса человека и гражданина любого демократического правового государства, в том числе Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации закреплена обязанность государства создавать благоприятные условия для реализации прав граждан, их свобод и интересов. В ст. 33 Конституции РФ закреплено право граждан индивидуально или коллективно обращаться в публичные органы власти. Также этот документ закрепляет конституционно-правовой статус гражданина и определяет его равноправным субъектом, имеющим возможность различными способами, не противоречащими законодательству, защищать свои права и спорить с государством в лице различных его

органов. С другой стороны, обращение граждан в органы публичного управления и их должностным лицам является одной из форм взаимодействия с властью и получения государством обратной связи, которая позволяет не только узнать уровень неудовлетворенности граждан процессами государственного управления, но и привлечь их к общественному управлению. Также данная форма взаимодействия является источником непосредственного получения информации от населения.

Право граждан на обращения тесно связано с такими правами как участие в управлении делами государства, право на информацию, право на объединение (когда речь идет о коллективных обращениях), право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (которые могут служить средством для передачи обращений граждан полномочным органам). Кроме этого, право на обращения конкретизируется, например, в праве граждан на обжалование неправомерных действий и решений указанных лиц и органов¹.

Впервые право на обращение было закреплено в Конституции СССР 1977 г., а также в Конституции РСФСР 1978 г., что стало важным шагом в развитии данного института. За последний период институт обращений граждан существенно трансформировался². Основные нормативные требования к работе с обращениями граждан были закреплены в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ-59), принятом в 2006 г.

Необходимо отметить, что основной закон, определяющий работу с обраще-

¹ Лоншаков Ю. С. Теоретические основы права граждан на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами // Бизнес в законе. – 2010. – № 2. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-osnovy-prava-grazhdan-na-obraschenie-ponyatie-soderzhanie-priznaki-vzaimosvyaz-s-politicheskimi-pravami> (дата обращения: 27.10.2017).

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон [ред. от 03.11.2015] // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 10.10.2017); О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» от 16 августа 2012 г. № 840: Постановление правительства [ред. от изм. 08.12.2016] // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134218/. (дата обращения 10.10.2017); Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" от 09.02.2009 № 8-ФЗ: Федеральный закон [ред. от 09.03.2016] // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_84602/ (дата обращения 10.10.2017)

ниями граждан имеет некоторые пробелы и недочеты, в чем различные авторы его часто обвиняют. Закон предусматривает, что субъекты Российской Федерации могут издавать нормативные акты, расширяющие и дополняющие гарантии и права граждан, но в тоже время некоторые нюансы этих процедур оставил не раскрытыми. Со вступлением в действие ФЗ-59 в в большей части субъектов РФ были приняты свои законы по работе с обращениями граждан. В последствии субъекты РФ отменили действие этих правовых актов и прекратили разработку новых актов. Так, в Свердловской области закон № 13-ОЗ от 20 марта 2006 г. устанавливал порядок работы с обращениями граждан в органами публичной власти Свердловской области¹, но не просуществовав года, был признан утратившим силу.

Закон не поясняет, в какой компетенции находится решение пробелов ФЗ-59. Некоторую правовую ясность для законодателей внесло Постановление Конституционного суда РФ № 19-ПП, но решение не уточняет возможности правового регулирования порядка и процедур рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления, хотя большее число обращений адресуется именно туда. Отсутствие уточняющих норм затрудняет работу по рассмотрению обращений граждан (например, отсутствие законодательного регулирования получения сведений о деятельности юридических лиц) и снижает удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. Практически все муниципальные образования приняли муниципальные правовые акты и (или) регламенты, разъясняющие должностным лицам специфику и тонкости работы с обращениями граждан.

Кроме этого, отдельные нормы, регулирующие работу с обращениями граждан, содержатся в значительном количестве других нормативных правовых актах, в том числе в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, противодействия коррупции, административном, гражданском и уголовном ко-

¹ Об обращениях граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в государственные органы Свердловской области, государственные организации Свердловской области и органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 20.03.2006 № 13-ОЗ // КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/802055022> (дата обращения: 10.10.2017)

дексах¹.

Как отмечает ряд исследователей, институт обращений граждан находится в процессе становления, при этом ему присуща некоторая доля противоречивости и стихийности, что выражается в расширении состава субъектов рассматриваемого правоотношения. Также для института обращений граждан характерно усиление роли гражданского общества в нем, появление новых видов обращений.

Среди основных принципов деятельности данного института можно выделить две группы. Первая отражает общие принципы, реализуемые в процессе публичного управления: законность, публичность, учет интересов всех субъектов государственного управления, оперативности, ответственности. Ко второй группе относятся такие принципы как всеобщее право на обращение, свобода направления обращений, обязательность принятия решений по обращению, сочетание гласности с неразглашением сведений составляющих тайну (государственную, коммерческую, личности), равная ответственность всех субъектов данных взаимоотношений.

В институте обращений граждан можно выделить две группы субъектов. Первая группа – субъекты, обладающие правом на обращения в органы публичной власти. К ним в соответствии с Конституцией отнесены только граждане Российской Федерации, но согласно ч. 3 ст. 1 59-ФЗ, данным правом могут воспользоваться иностранные граждане и лица без гражданства. Конституция РФ предусматривает, кроме индивидуальных, коллективные обращения, которые могут подавать группы и объединения граждан, а также юридические лица. Коллективные обращения могут быть подписаны группой (т.е. двумя и более) граждан, либо сформулированы в ходе публичного мероприятия².

Вторая группа – субъекты, обладающие правом и наделенные обязанностью

¹ Лапин А. Е., Борисов Н. И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2013. – № 1. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/obrascheniya-grazhdan-kak-instrument-povysheniya-effektivnosti-vzaimodeystviya-naseleniya-i-vlasti> (дата обращения: 27.10.2017).

² Савоськин А. В. Проблемы нормативного регулирования обращений граждан, групп граждан и организаций // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2014. – № 4 (29). Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativnogo-regulirovaniya-obrascheniy-grazhdan-grupp-grazhdan-i-organizatsiy> (дата обращения: 27.10.2017).

рассматривать обращения граждан. К ним были отнесены, прежде всего, органы публичной власти (государственные органы и органы местного самоуправления) и их должностные лица. В последствии круг данных субъектов был расширен, и в него включены государственные и муниципальные учреждения, иные организации и их должностные лица, осуществляющие публично значимые функции¹.

Согласно ФЗ-59, граждане могут реализовать свое право на обращения в виде предложений, заявлений и жалоб. Однако в законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» можно найти еще один из вариантов заявления граждан — запрос. Кроме этого, как отмечает В. А. Мещерягина, могут быть предусмотрены и другие формы обращений – сообщение, уведомление, ходатайство². Рассмотрим формы обращений более подробно.

Под предложением понимается рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества³. Данная форма обращений является одним из важных проявлений народовластия. Внося предложение, гражданин не преследует личной цели, а пытается воздействовать на принятие решений государственной властью, органом местного самоуправления, т. е. реализует одно из главных гражданских прав – право непосредственного участия в управлении государством.

Заявление понимается как просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других

¹ О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ. Режим доступа: <http://www.garant.ru>. (дата обращения: 10.10.2017)

² Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-priroda-konstitutsionnogo-prava-na-obraschenie-kak-subektivnogo-prava> (дата обращения: 27.10.2017).

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон № 59 от 2 мая 2006 г. [в ред. от 03.11.2015] // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 10.10.2017)

лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц¹. Хотелось бы отметить, что предметом заявления является не обжалование каких-либо нарушений субъективных прав и интересов. Через заявление реализуется право на участие в управлении делами государства путем информирования о недостатках и злоупотреблениях, а также реализация через различные органы законных прав и интересов граждан.

Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Жалоба появляется в сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закреплённых законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных. Цель подачи жалобы заключается в защите и восстановлении прав личности.

Запрос следует рассматривать как обращение гражданина в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа².

Конкретные виды обращений граждан достаточно разнообразны. К ним относятся открытые обращения, народная правотворческая инициатива, указы избирателей³.

Остановимся несколько подробнее на форме подачи гражданами обращений и специфике работы с ними. Можно выделить такие формы как устные и пись-

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон № 59 от 2 мая 2006 г. [в ред. от 03.11.2015] // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 10.10.2017)

² Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ. Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/ (дата обращения: 27.10.2017).

³ Зырянов И. А. Открытые обращения как гарантия реализации политического многообразия // Вестник СГЮА. – 2015. – № 6 (107). Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/otkrytye-obrascheniya-kak-garantiya-realizatsii-politicheskogo-mnogoobraziya> (дата обращения: 27.10.2017).

менные обращения, а также обращения в виде электронных документов, при этом эти формы имеют равную юридическую силу.

Ст. 13 ФЗ-59 определяет порядок рассмотрения устных обращений граждан в ходе проведения личного приема должностного лица органа власти. Также к этим обращениям могут быть приравнены обращения, которые получены органами власти или его должностными лицами в рамках проводимых различных мероприятий: «телефоны доверия», «телетайпы», «выездные приемные», «прямые эфиры». Также к устным могут быть отнесены обращения, полученные не на личном приеме, а устные жалобы и обращения граждан, озвученные ими в непечатных средствах массовой информации, то есть по телевидению, по радио, в форме аудио- и видео- роликов на сайтах СМИ в Интернете¹.

Правильный подход к работе с устными обращениями граждан позволяет органам власти быстро принимать решения по рассматриваемому вопросу, оперативно его разрешать и, возможно, сразу давать ответ. Таким образом, устные обращения граждан относятся к тем обращениям, ответ на которые можно дать в кратчайшие сроки, ведь сама форма проведения личного приема граждан сокращает установленные законом сроки, как регистрации, так и рассмотрения. Ответ на данный вид обращений может даваться как в устной, так и письменной форме. К этой форме же относятся письменно-устные обращения граждан, которые возникают в процессе личного приема у руководителей органов власти и здесь же могут оформляться. Кроме этого, в некоторых работах выделена такая форма обращений как конклюдентное обращение, под которым понимается волеизъявление гражданина, выраженное в невербальной (не словесной форме), то есть без использования устной или письменной речи, например, такой способ декларирования товара как выбор соответствующего коридора («зеленого» или «красного») или явка избирателя на избирательный участок для получения бюллетеня².

¹ Савоськин А. В. Проблемы нормативного регулирования обращений граждан, групп граждан и организаций // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2014. – № 4 (29). Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativnogo-regulirovaniya-obrascheniy-grazhdan-grupp-grazhdan-i-organizatsiy> (дата обращения: 27.10.2017).

² Савоськин А. В. Проблемы нормативного регулирования обращений граждан, групп граждан и организаций //

Письменные обращения также многообразны как по форме изготовления (рукописные, машинописные, частично машинописные и заполненные от руки), так и по способу подачи. Они могут быть поданы на личном приеме; переданы в подразделение органа власти, отвечающее за корреспонденцию; направлены посредством почтовой связи, электронной почтой; через электронные приемные официальных сайтов; через государственные Интернет-порталы или переданы посредством факсимильной связи¹.

Закон определяет минимальные требования к оформлению и содержанию письменного обращения. Ст. 7 59-ФЗ определяет, что обращение гражданина должно содержать такие элементы как фамилия, имя, отчество, почтовый адрес. Закон не дает определения понятия «анонимное обращение», хотя Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти² это понятие раскрывает и к анонимным обращениям относит те, которые не имеют подписи автора документа². Следовательно, если обращение гражданина признано анонимным, его могут не принять к рассмотрению, и ответ на него не оформляется. Из требований к письменным обращениям граждан было убрано требование о необходимости указания места работы или учебы, сегодня эти данные можно не указывать.

Требования к текстам обращений несложны: они должны быть читаемыми и не содержать оскорбительные и нецензурные слова и выражения.

Основанием для начала рассмотрения обращения является его поступление в адрес органа публичной власти или организации. Все обращения граждан, поступивших в орган публичной власти, подлежат обязательной регистрации в течение 3 дней. После этого в 7-ми дневный срок производится сбор и анализ документов, связанных с рассмотрением обращения, и уведомление заявителя о

Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2014. – № 4 (29). Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/problemny-normativnogo-regulirovaniya-obrascheniy-grazhdan-grupp-grazhdan-i-organizatsiy> (дата обращения: 27.10.2017).

¹ Савоськин А. В. Проблемы нормативного регулирования обращений граждан, групп граждан и организаций // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2014. – № 4 (29). Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/problemny-normativnogo-regulirovaniya-obrascheniy-grazhdan-grupp-grazhdan-i-organizatsiy> (дата обращения: 27.10.2017)

² О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти / Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 10.07.2017). Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54774/ (дата обращения: 10.10.2017)

приеме обращения или перенаправлении его обращения в другие органы власти, в компетенцию которых входит решение данного вопроса. Для обращений, в которых указываются факты нарушений в вопросах миграции, срок перенаправления составляет 5 дней. Закон запрещает перенаправлять обращения в те органы публичной власти, действие или бездействие которых обжалуется. Если невозможно направить обращение на рассмотрение в соответствии с этим запретом, в этом случае гражданину разъясняется его право обращения в суд с обжалованием в установленном порядке.

После этапа регистрации начинается этап рассмотрения обращения. ФЗ-59 для этих видов работы определяет срок в 30 дней (если это обращение гражданина, в котором говорится о фактах нарушений в сфере миграции, в этом случае, орган, в компетенцию которого входит решение этого вопроса, рассматривает документ в 20-дневный срок). В этот период на первом этапе определяется исполнитель, характер и срок рассмотрения обращения, в том числе необходимость выезда на место; определяются сроки контроля рассмотрения обращения.

В случаях, когда решение не может быть принято в установленный срок и органу или должностному лицу необходимо дополнительное время для формирования развернутого ответа, то руководителем органа или уполномоченным лицом, принимается решение о продлении сроков рассмотрения обращения. В этом случае заявитель уведомляется об увеличении срока рассмотрения обращения. Увеличение срока рассмотрения обращения также определен ФЗ-59, на него отводится дополнительный период, который составляет 30 дней.

В ситуации повторного обращения, когда на поставленный гражданином вопрос неоднократно давались ответы, но никаких новых доводов автор не приводит, руководитель может принять решение о безосновательности обращения и прекращении переписки с ним. В данном случае необходимо иметь в виду, что необходимо, чтобы ранее поступавшие обращения адресовались одному и тому лицу или один и тот же орган власти, а в обращении освещался один и тот же вопрос.

Подводя итоги, можно сказать, что институт обращения граждан выполняет

важную роль во взаимодействии публичной власти и гражданского общества. В то же время анализ практики реализации 59-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что есть деформации. Как отмечает В. А. Максимов, любой, даже недееспособный или психически нездоровый гражданин имеет возможность подавать любое количество обращений в государственный орган с любой периодичностью независимо от наличия оснований для его обращения. При этом государственные органы от подобных граждан, злоупотребляющих своим правом, никак не защищены. В то же время у должностных лиц органов публичной власти и организаций присутствует ответственность за нарушение процедур работы с обращениями граждан, а у самих заявителей ответственность за обоснованность подачи обращения, за его содержание, за соответствие формы обращения требованиям закона, за правдивость изложенных фактов и аргументов, и т. п. не определена¹.

На наш взгляд, наблюдается и деформация практик данного института – это и вера населения в то, что наиболее эффективно обращение на самый высокий уровень власти; и значительное количество ответов на обращения, содержащих не решение вопросов «по существу», а формальные отписки.

Безусловно, одним из лидеров по числу обращений граждан является Президент РФ. Согласно официальной статистике, в 2016 г. в Администрацию Президента поступило 930683 обращения (73,6 % корреспонденции), 90230 запросов информации (7,1 % корреспонденции) и 244480 сообщений (19,3 % корреспонденции). При этом наибольшее количество – 64,7 % обращений поступило в форме электронного документа, а количество обращений, поступивших в письменной форме и в устной форме составили соответственно 28,4 % и 6,9 %².

Развитие социального института обращений граждан во многом зависит от усилий обеих сторон: от повышения правовой культуры граждан и усиления ответственности служащих органов власти за реальное решение проблем,

¹ Максимов В. А. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан. Режим доступа: <http://mosi.ru/en/node/5947> (дата обращения: 27.10.2017)

² Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2016 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер. Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/digests/177> (дата обращения: 10.10.2017)

включаемых в ответы на обращения.

3.3. Формы и технологии оценки деятельности органов власти публично-правового образования представителями гражданского общества

В современный период наблюдается постоянный рост разнообразных форм участия представителей гражданского общества в деятельности органов управления публично-правовых образований. Ряд из них связан с возможностями граждан и представителей бизнес-сообщества высказывать свое мнение об осуществлении публичного управления, а также участвовать в оценке деятельности органов публичной власти на разных этапах.

В данном случае оценка может рассматриваться достаточно широко – не только как мнение о конечных результатах деятельности органов управления и должностных лиц, но и как возможность высказать свое мнение на этапах принятия решений. Вообще, оценка представляет собой мнение, суждение, высказанное о качествах кого-чего-нибудь¹, а также «высказывание, устанавливающее абсолютную или сравнительную ценность какого-то объекта»². В такой трактовке оценка предполагает наличие субъекта оценивания (отдельного лица или группы лиц), объектов, которым приписывается ценность или ценности которых сопоставляются; основания оценки (т.е. с точки зрения чего она производится) и ее характер (абсолютная или относительная).

Соответственно, в случае оценки публичного управления речь может идти о нескольких видах субъектов оценивания. В первую очередь, ими может являться широкий круг лиц (все граждане или все физические лица). Также можно выделить и отдельные категории субъектов оценки – лица, обладающие специальным статусом (например, пассивным избирательным правом), а также представители отдельных реальных или сконструированных групп («заинтересованные лица», «представители бизнес-сообщества», «референтные группы», «экс-

¹ Оценка (статья) // Толковый словарь Ушакова. Режим доступа: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/917970/%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%9A%D0%90> (дата обращения: 19.06.2017)

² Оценка (статья) // Философская энциклопедия. Режим доступа: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/891/%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%9A%D0%90

перты» и др.). Соответственно, для каждой категории возможно выделить специфические объекты и формы оценивания.

Прежде всего, необходимо отметить формы оценки, заложенные в федеральном законодательстве (табл. 1). Так, в ФЗ № 131-ФЗ предусмотрены возможности для населения муниципального образования выразить свое мнение о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц в ходе реализации таких форм непосредственного участия населения в реализации местного самоуправления как опрос, публичные слушания и голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления.

Таблица 1

**Форма оценки о деятельности органов местного самоуправления и
должностных лиц**

Форма оценки	В каких публично-правовых образованиях проводится	Субъекты	Объект	Характер (что оценивается)	Влияние на деятельность органов управления публично-правового образования
1	2	3	4	5	6
Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления	Муниципальные образования	Население публично-правового образования, обладающее пассивным избирательным правом	Возможность продолжения исполнения полномочий		Обязательный характер
Оценка регулирующего воздействия	Все виды	Заинтересованные лица (физические и юридические), в т.ч. с которыми заключено соглашение	Проекты нормативных правовых актов	Возможное влияние на бюджет и работу бизнеса	Учитывается при принятии решения о необходимости разработки и доработки

Продолжение табл.1

1	2	3	4	5	6
Общественное обсуждение	РФ	любые юридические и физические лица	Проекты нормативных правовых актов	Возможное влияние на жизнедеятельность населения	Учитывается при принятии решения о необходимости разработки и доработки
Публичные слушания	Муниципальные образования	Население публично-правового образования (субъекта РФ или муниципального образования)	Проекты решений и нормативных правовых актов	Возможное влияние на жизнедеятельность муниципального образования	Рекомендательный характер, учитывается при принятии решений
Оценка эффективности деятельности руководителей исполнительных органов	Все виды	Население публично-правового образования (субъекта РФ или муниципального образования)	Состояние отдельных сфер	Удовлетворенность населения	Является основанием для последующих решений
Оценка качества оказания государственных и муниципальных услуг (мониторинг, независимая оценка и т.д.)	Все виды	Получатели услуг (физические и юридические лица)	Характеристики обслуживания в ходе получения услуги	Удовлетворенность населения	Является основанием для последующих решений
Опрос	Все виды	Население публично-правового образования	Отдельные сферы	Мнение населения	Информационный характер
Общественное мнение	Все виды	Все население	Неограниченный круг	Неограниченный круг	Информационный характер
Рейтинги	Все виды	Экспертные организации	Отдельные сферы	Неограниченный круг	Информационный характер

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления может быть рассмотрено как одна из форм реализации пассивных избирательных прав граждан. По сути, в данном случае население оценивает результаты деятельности ранее выбранных ими лиц, т.к. согласно 131-ФЗ основаниями для их отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие), подтвержденные в судебном порядке. Процедура отзыва достаточно сложная, она аналогична порядку проведения местного референдума, т.е. предполагает в качестве выражения инициативы сбор подписей 1-5 % населения, проживающего в границах муниципального образования и обладающего пассивным избирательным правом. Для принятия решения об отзыве необходимо, чтобы за него проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Решение об отзыве носит обязательный характер и не нуждается в подтверждении правовыми актами органов и должностных лиц.

Свою оценку деятельности органов местного самоуправления граждане могут выразить в ходе опроса, который проводится по вопросам местного значения по инициативе представительного органа или главы муниципального образования. Также темой опроса может выступать изменение целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. В этом случае опрос проводится по инициативе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Целью опроса является выявление мнения населения, которое, однако, носит лишь рекомендательный характер при принятии решений органами и должностными лицами.

Выявление мнения населения также является необходимым при принятии органами государственной власти и местного самоуправления решений по определенным вопросам. Оно может проводиться в различных формах – публичных слушаний, общественного обсуждения, оценки регулирующего воздействия.

Публичные слушания проводятся по проектам муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Они являются обязательными для принятия ре-

шения по проектам уставов муниципальных образований и изменений в них; проектам местного бюджета и отчетам о его исполнении; проектам стратегии социально-экономического развития муниципального образования; ряду решений в сфере землеустройства, благоустройства, строительства и преобразования муниципального образования. Инициатором проведения публичных слушаний может выступать население, представительный орган или глава муниципального образования. Несомненным недостатком данной формы оценки является ее рекомендательный характер.

Еще одной формой учета мнения населения в процессе принятия решений выступает общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов. Эта форма предусмотрена для уведомлений о подготовке проекта федерального закона, а также для проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, за исключением актов по ряду вопросов (бюджет, международные договоры, военно-техническое сотрудничество, терроризм и др.)¹. Вся информация о ходе общественного обсуждения (уведомление, проект, его обоснование, сроки и т.д.) размещается на едином сайте в сети Интернет regulation.gov.ru. В общественном обсуждении могут принять участие все заинтересованные лица путем направления предложений в любой удобной для них форме: электронной или письменной. Срок общественного обсуждения не может составлять менее 15 календарных дней, а в ряде случаев он составляет не менее 60 календарных дней (например, при обсуждении проектов новых государственных программ Российской Федерации и новых федеральных целевых программ). Разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме. По результатам рассмотрения предложений разработчик принимает решение о разработке проекта нормативного правового акта или об отказе от его разработки, вносит изменения в проект правового акта. Эта форма оценки также носит рекомендательный характер.

¹ О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения" (вместе с "Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения"): Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 10.07.2017). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134469/ (дата обращения: 12.11.2017)

Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" была установлена необходимость проведения общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд РФ, субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд. В обсуждении могут на равных условиях принимать участие любые юридические и физические лица (в том числе индивидуальные предприниматели), а также государственные органы и органы местного самоуправления¹. Общественное обсуждение может проводиться на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в сети Интернет, а также в виде очных публичных слушаний. Результаты такого обсуждения также носят рекомендательный характер, на их основе могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть отменены.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) появилась в практике деятельности органов государственной власти РФ в 2010 г. и постепенно распространилась на регионы и муниципальные образования (в обязательном порядке проводится с 2017 г.). ОРВ понимается как набор процедур, позволяющий органам - разработчикам проектов нормативных правовых актов рассмотреть максимально широкий спектр возможных регулятивных мер, оценить затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, предложить наиболее эффективное решение, а также оценить его возможные последствия². ОРВ проводится в отношении тех проектов правовых актов, которые направлены на изменение условий для бизнеса и инвестиций. Главная цель ОРВ – соотнести выгоды от принятия решения с издержками бизнеса, которые это решение влечет. Важнейшая роль в осуществлении этой процедуры отводится публичным консультациям, в ходе которых любые заинтересованные лица могут оценить, какие последствия будет иметь принятие того или иного правового акта. ОРВ осуществляется путем размещения всей инфор-

¹ Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 835 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203813/ (дата обращения: 12.11.2017)

² Цель оценки регулирующего воздействия. Режим доступа: http://ar.gov.ru/ru/regulation_02_povishenie_02_ocenka/index.html (дата обращения: 12.08.2017)

мации на уполномоченном сайте в сети Интернет, а сами публичные слушание проводятся в заочной форме путем направления своей оценки по почте или в электронной форме.

В мае 2012 года серией указов Президент РФ В.В. Путин обозначил необходимость нормативного закрепления общественной оценки гражданами деятельности государственных и муниципальных служащих. В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были созданы различные механизмы оценки. Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, это оценка населением эффективности деятельности органов публичного управления и должностных лиц. В ноябре 2017 г. Президентом РФ был принят указ, который отменил ряд существовавших ранее отдельных механизмов (оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹; оценку эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности²) и утвердил новый перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Из 24 представленных показателей 6 предполагают оценку со стороны населения: оценка населением условий для самореализации, в том числе для самореализации детей; оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания; доля жителей субъекта Российской Федерации, столкнувшихся с проявлениями коррупции; оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации; результаты независимой оцен-

¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/70217848/#ixzz50E7uKLvX> (дата обращения: 01.12.2017 г.)

² Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 38, ст. 5068

ки качества оказания услуг организациями социальной сферы¹. Результаты оценки ежегодно будут представляться Президенту РФ и являться основанием для принятия ряда решений, в том числе о выделении грантов субъектам РФ для содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей.

Оценке со стороны населения подлежит и эффективность деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов². В утвержденном перечне показателей присутствует и удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)³. Для ее выявления Правительством РФ рекомендовано проведение независимых опросов населения⁴ по трем критериям:

1. Удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании.
2. Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании.
3. Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами – уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения⁵.

По результатам оценки также принимается решение о выделении субсидий для муниципальных образований.

¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/> (дата обращения: 01.12.2017 г.)

² Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607. Режим доступа: <http://base.garant.ru/193208/#ixzz4zozKvJA7> (дата обращения: 01.12.2017 г.)

³ Там же

⁴ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/ (дата обращения: 01.12.2017 г.)

⁵ Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления". Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/ (дата обращения: 01.12.2017 г.)

Отдельное направление оценки населением деятельности органов публично-го управления сложилось в отношении оценки качества оказания государственных и муниципальных услуг. В настоящее время данная оценка проводится во всех публично-правовых образованиях и организуется в виде мониторинга качества оказания государственных или муниципальных услуг и (или) социологического опроса населения. Необходимо отметить, критерии и формы оценивания устанавливаются публично-правовыми образованиями самостоятельно и могут существенно отличаться¹. Сбор мнений граждан может осуществляться как в традиционной форме (анкетирование, интервьюирование), так и с использованием ИК-технологий (смс-сообщения получателям услуг с просьбой оценить качество услуги; опрос через электронные терминалы или иные устройства, расположенные непосредственно в местах предоставления услуг; опрос через специализированный ресурс в сети Интернет – сайт «Ваш контроль» (www.vashkontrol.ru), а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг).

Неудовлетворительная оценка населением качества оказания государственных услуг является одним из критериев принятия решения о досрочном прекращении исполнения своих должностных обязанностей руководителями территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений), руководителей территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений)². При неудовлетворительной оценке (если значение показателя ежегодной оценки гражданами эффективности деятельности руководителя составляет менее 70 % значения, предусмотренного должностным регламентом, либо менее 70 % значения, достигнутого в предшествующем году), в отношении руководителя инициируется

¹ Костина С. Н. Современные проблемы оценки качества оказания государственных услуг (на примере УрФО) // Вопросы управления. – 2016. – Вып. 2 (39).

² Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (в редакции постановления Правительства РФ от 06.03.2015 г. № 197). Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161532> (дата обращения: 01.12.2017 г.)

проведение служебной проверки, за исключением случая, если руководитель находится на замещаемой должности менее одного года. По результатам служебной проверки, при подтверждении факта неисполнения или ненадлежащего исполнения руководителем по его вине возложенных на него служебных обязанностей либо положений должностного регламента, повлекшего за собой снижение оценки гражданами эффективности деятельности руководителя, в отношении руководителя применяются меры дисциплинарного взыскания – вплоть до принятия решения о досрочном прекращении исполнения руководителем своих должностных обязанностей.

Оценка деятельности органов публичного управления гражданским обществом может осуществляться через институт общественного мнения. В XX веке общественное мнение изучалось достаточно широко и разносторонне. Однако в настоящее время не существует единого подхода к пониманию данного феномена. Так, например, общественное мнение в Социологическом словаре Н. Аберкромби, С. Хилла и Б. С. Тернер трактуется как: «совокупность мнений людей по вопросам, представляющим общественный интерес, а также область анализа таких мнений на основе статистических методов с использованием выборки из изучаемого населения»¹. То есть авторы акцентируют внимание в такой трактовке на потенциальной «изучаемости», а, следовательно, и повышенной значимости данного феномена. Исследователи В. Касьянов и В. Нечипуренко, наоборот, акцент ставят не на статистический аспект общественного мнения, а на его духовную сущность, объединяя в определении и мнения, и оценки, и ценности: «важнейший компонент общественной жизни, выражающий взгляды, оценки, ценностные ориентации определенных групп людей или общества в целом, воплощающий в себе коллективную совесть и имеющий силу неписаного закона»².

Американские исследователи (С. Оскэмп, Дж. К. Робертс) называют общественным мнение только по общественно значимым и государственным проблемам, таким, например, как политика правительства на внутреннем уровне,

¹ Аберкромби Н., Хилл С, Тернер Б. С. Социологический словарь. – Москва, 2008. – 453 с.

² Касьянов В., Нечипуренко В. Социология права словарь специальных терминов. – Москва, 2001. – С. 145.

отношения на международном уровне, выборы, где можно проявить свою солидарность¹.

Общественное мнение – это выраженное публично отношение группового объекта к субъекту. Общественное мнение обязательно эмоционально окрашено, поскольку основано на разделяемых универсальных и групповых ценностях, а, значит, оно само служит моральной основой дальнейшему поведению.

Общественное мнение выражается особым образом через специальные каналы, какими принято считать электоральное поведение населения в избирательном процессе; само участие в законодательной деятельности через референдумы, плебисциты, собрания и т. п.; массовые поведенческие проявления общественного мнения (митинги, протесты, демонстрации, забастовки и т.д.), средств массовой информации и коммуникации; лоббистская деятельность и иное. Одним из наиболее специфических каналов выражения общественного мнения в силу своей организованности считается социологический, т.е. опросы общественного мнения.

Таким образом, можно сказать, что общественное мнение может рассматриваться и выступать формой оценки и контроля деятельности властных структур. Собирая данные о выраженном общественном мнении органы власти публично-правовых образований получают так называемый feedback, отзыв о восприятии населением их деятельности, на основе которого возможна ее корректировка и проработка дальнейших направлений.

Примером учета общественного мнения при оценке деятельности органов исполнительной власти является проведение постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты указанного мониторинга предписано регулярно доводить до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, Интернет.

Исследование же общественного мнения для официальной оценки эффективности деятельности органов внутренних дел стало осуществляться лишь от-

¹ Цит. по: Социология в России / под ред. В. А. Ядова. – Москва, 1998. – С. 69.

носителем недавно. За последние несколько лет система оценки деятельности органов внутренних дел менялась неоднократно.

Приказом МВД России в 2011 г. в итоговую комплексную оценку деятельности территориальных органов МВД России включена вневедомственная оценка его деятельности, основанная на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России¹. Впервые именно вневедомственная оценка деятельности органов внутренних дел указана на первом месте. Показателями вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации являются:

- уверенность граждан в защищенности (безопасности) своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан);
- уровень доверия к органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности (доля выражающих доверие от общего числа опрошенных);
- оценка эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан);
- уровень виктимизации (доля граждан, подвергшихся противоправным посягательствам от числа опрошенных);
- количество жалоб, поступивших в адрес Министерства внутренних дел Российской Федерации и его руководства (на 100 тыс. населения);
- оценка деятельности органов внутренних дел по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет (доля материалов негативного содержа-

¹ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499078939> (дата обращения: 01.12.2017 г.)

ния от общего количества материалов);

- уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг¹.

Оценка деятельности органов управления публично-правовым образованием может проводиться и специализированными структурами гражданского общества через социальный аудит. Развитое гражданское общество, имеющее потребность (и возможность ее реализации) в проведении «негосударственных» исследований, аналитики, консалтинга относительно деятельности публичной власти с помощью такого инструмента может не только оценивать действия власти, но и оказывать на нее влияние для поиска оптимальных решений социальных проблем. Социальный аудит деятельности органов власти выступает как способ всесторонней и объективной оценки состояния социальных отношений, социальной политики и ее коррекции в регионе (муниципальном образовании)².

Социальный аудит при наличии государственной воли и общественной поддержки позволяет создать реальную систему диагностики общественного прогресса и сформировать один из каналов адекватной и неангажированной информации для органов статистики³.

Оценку деятельности органов управления публично-правовых образований могут проводить также специализированные субъекты – экспертные сообщества и организации. В данном случае речь может идти о проведении независимых экспертиз, например, независимой антикоррупционной экспертизе, общественном контроле (этим вопросам посвящены другие параграфы монографии), а также об оценке и сравнении положения публично-правовых образований в различных сферах. В настоящее время можно отметить работу как зарубежных,

¹ Показатели вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте: Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 "Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации". Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499078939> (дата обращения: 01.12.2017 г.)

² Воловик О. А. Социальный аудит деятельности органов муниципальной власти в процессе развития институтов гражданского общества: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Архангельск, 2013.

³ Мешков В. Р. Социальный аудит в системе социального управления // Материалы Международной конференции «Измерение и содействие прогрессу: новый подход для стран СНГ и Восточной Европы». – Москва. Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/2008/konferenc/meshkov.doc (дата обращения: 21.12.2017 г.)

так и российских независимых агентств в данной сфере. В мировой практике значительное влияние в данном вопросе имеет ряд неправительственных организаций, которые составляют различные рейтинги по оценке национальных государств. Во-первых, значительная роль в этой сфере принадлежит международным неправительственным организациям (МНО). Например, МНО World Justice Project формирует Индекс открытости правительства в странах мира; МНО Freedom House на основе ежегодных исследований составляет рейтинг состояния свободы средств массовой информации в странах мира; МНО Transparency International проводит глобальное исследование стран мира по показателю распространённости коррупции в государственном секторе и на его основе составляет рейтинг государств по Индексу восприятия коррупции и т.д.

Во-вторых, оценкой занимаются и специализированные коммерческие организации. Так, аналитическое подразделение британского журнала Economist Исследовательская компания The Economist Intelligence Unit ежегодно составляет ряд рейтингов – рейтинг городов мира по уровню качества жизни, рейтинг качества смерти в странах мира, рейтинг стран по уровню продовольственной безопасности, по уровню благоприятных условий ведения бизнеса и др.¹

В России также появилась подобная практика. Например, с 2011 г. универсальное рейтинговое агентство медиа-группы МИА «Россия сегодня» РИА Рейтинг проводит оценку социально-экономического положения регионов и отраслей РФ, а также деятельности коммерческих компаний в различных сферах, на основе которых составляются различные рейтинги². Другой пример – автоматизированная информационная система «Инфометр»³, которая осуществляет мониторинг государственных баз данных и составляет рекомендации по повышению их открытости и эффективности. В работу сервиса положен метод веб-контент анализа: содержание сайтов изучается в режиме онлайн для определения наличия или отсутствия количественных и качественных характеристик,

¹ Рейтинги стран и регионов. Режим доступа: <http://gtmarket.ru/research/countries-ranking> (дата обращения: 01.12.2017 г.)

² РИА-рейтинг. Режим доступа: <http://riarating.ru/docs/about/about.html> (дата обращения: 25.12.2017 г.)

³ Инфометр. Режим доступа: <http://infometer.org/> (дата обращения: 15.11.2017 г.)

содержащихся в требованиях законодательных документов с учетом полноты, актуальности, навигационной и форматной доступности, социальной значимости контента, а также компетенции самих органов власти¹. Можно отметить такие интернет-сервисы как «РосЯма», который создан для контроля гражданами ремонта ям в населенных пунктах, то есть пользователь может сам редактировать информацию, которую добавляют другие пользователи, и выбирать ямы для проверки народным контролем².

Дальнейшее развитие качества работы органов государственного и муниципального управления возможно путем внедрения современных моделей улучшения и инновационных инициатив, например, модели общественной оценки органов публичной власти «The Common Assessment Framework». Несмотря на всю свою перспективность, общественная оценка очень зависима от наличия исходной информации – отчетов местных органов власти, аналитических записок, порталов учета общественного мнения.

¹«Инфометр» – оценка эффективности государственных порталов. Режим доступа: <https://test.ru/entries/efficiency-public-portals/> (дата обращения: 25.12.2017 г.)

²«Росяма» – сайт по борьбе с ямами. Режим доступа: <http://www.big-big.ru/soczialnyie-proektyi/soczialnaya-set/-proektyi/rosyama.ru.html> (дата обращения: 25.12.2017 г.)

4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ПУБЛИЧНО- ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ

4.1. Гражданское общество в публично-правовом образовании: социальные и этно-демографические факторы развития

Обсуждение и распространение идей гражданского общества началось еще в СССР в период гласности и перестройки. Новые идеи, заразившие умы многих, формировали новую терминологию в понятиях правового государства, демократии и гражданского общества. Отметим, что «гражданское общество» как термин и как категория носит спорный характер. И это обстоятельство отмечают не только специалисты в области гражданского права или историки государства.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации понятие «гражданское общество» действительно отсутствует. Хотя в правовом аспекте это нонсенс. Субъекты гражданского общества, в скрытом виде в юридическом, экономическом и социологическом аспектах, пронизывают всю политическую систему существующих социумов. И это не обязательно общественные организации, НКО, профсоюзы, объединения по интересам в сфере производства или проведения свободного времени. К тому же институты гражданского общества и его структуры имеют как линейный, так и нелинейный характер взаимодействия с культурным капиталом и человеческим потенциалом в рамках того или иного этноса.

Как правило изучение понятия гражданского общества в широком понимании этого термина лежит в плоскостях социологической¹, исторической² и по-

¹ См.: Голенкова З. Т. и др. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социологические исследования. – 1995. – № 6. – С. 14-24; Флиивберг Б. Хабермас и Фуко–теоретики гражданского общества // Социологические исследования. – 2000. – № 2. – С. 127-136.

² Абакумов С. А. Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней: Сер. кн. 4 Авторская серия «На пути к гражданскому обществу» / Независимая орг. «Гражд. о-во» [и др.] – Москва: Галенрия. – 319 с.; Витюк В. В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. – Российская академия наук, Ин-т социологии, 1995. – 91 с.

литической¹ теорий и двух концептах: теоретико-методологическом² и нормативно-правовом³. С другой стороны, общество находится в перманентном процессе модернизации, поэтому для изучения гражданского общества актуален также на наш взгляд и управленческий аспект.

В классической социологии в основе государственности закладывается понятие народа или точнее «народности», в основу сочетания действий отдельных носителей «воли» и существования «жизни общности» закладывается понятие взаимного владения и пользования общими благами⁴. При этом наряду «растительной» и «животной» волей выделяет собственно «ментальная воля»⁵. Так образом, в классической социологии понятие народонаселения лежит в основе государственности того или иного рода. Это же можно отнести и к значению понятия «менталитет» – важнейшего регулятора всех видов демографического поведения в том или ином этносе, этно-демографической группе населения.

В организации общества огромное внимание уделяются феномену противоположности полов, молодости и старости, мужскому и женскому началам, детскому труду, семье и семейным обязательствам. Понятиям «жизни и права», супружеству и т. д. Таким образом, категории демографического характера являются неотъемлемой частью социума уже на родовой (дуальнородовой) стадии его существования.

Гоббс Т. рассматривая основы формирования общества (именно на добровольных основах мира, а не войны) выделяет в сфере права на «достижение цель» значимость самосохранительного поведения гражданина. Он пишет: «...каждый в силу присущего ему права на самосохранение обладает также правом пользоваться всеми средствами и совершать всякое действие, без кото-

¹ См.: Коэн Д. и др. Гражданское общество и политическая теория. – ООО Издательство Весь Мир, 2003. – 782 с.

² См.: Зайцев А. В. Институциональный диалог в сфере коммуникации государства и гражданского общества: теоретико-методологический подход // Социодинамика. – 2012. – № 1. – С. 21-54.

³ См.: Смоленский М. Б. Правовая культура, личность и гражданское общество в России: формула взаимообусловленности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 197-204.

⁴ Теннис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии. – СПб.: Владимир Даль, 2002. – С. 39.

⁵ Там же. – С. 137.

рых он не может обеспечить самосохранение»¹.

Парсонс Т. рассматривает институт гражданского общества в отношениях между государством и социетальным сообществом, которые могут носить аскриптивный характер (простые люди всегда рассматриваются как подданные неких монархов и должны подчиняться власти)². А власть, по его мнению, в своей первоначальной форме наделена способностью навязывать свои решения другим и не только в коллективах, но, видимо и в семье.

Идея гражданского общества на протяжении последних десятилетий расширялась и углублялась, дополнялась идеями: демократии, основанной на политическом плюрализме, общем консенсусе и партнерстве конкурирующих социальных групп; ограничения государственной власти установленными правовыми нормами, идеей индивидуальной свободы человека, расширения демократии в социальном плане и т.д.³. Дискурс гражданского общества расширился, повысилась степень научной разработанности данной темы. Несмотря на достаточно классическое рассмотрение гражданского общества с точки зрения этатизма, последние время актуализируются и другие подходы к изучению данного феномена⁴.

¹ Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т 1. / Пер. с лат. и англ. – Москва: Мысль, 1989. (Философское наследие; Т. 107). – С. 287-290.

² Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева под ред. М. С. Ковалевой. – Москва: Аспект Пресс, 1977. – С. 31.

³ Голенкова З. Т. Гражданское общество в России // Социологические исследования. – 1997. – № 3. – С. 25-36.

⁴ Сунгуров А. Ю. Местное самоуправление и гражданское общество: опыт стабильных демократий // Электронная библиотека «Гражданское общество в России». Режим доступа: <http://www.civisbook.ru>. – 2017. – Т. 21. (дата обращения: 20.09.2017); Алексеева Л. Новые тенденции в развитии гражданского общества в России // Российский бюллетень по правам человека. – 2007. – № 24. – С. 6-10; Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В. Идея «общественного договора» как основа диалога государства с гражданским обществом // Государство и право. – 2016. – № 2. – С. 94-98; Мясников А. Г. Нужно ли отказываться от гражданского общества? // Социологические исследования. – 2016. – № 3. – С. 141-148; Раянов Ф. М. Гражданское общество: проблемы понимания и соотношения с правовым государством // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2016. – № 2. – С. 25-29; Гуськов Ю. Гражданское общество и армия в условиях современной демократии // Безопасность Евразии. – 2005. – № 1. – С. 442-450; Никитина Е. Е. Институционализация гражданского общества в России: историко-теоретический аспект // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 30-41; Гуськов Ю. В. Демократия и гражданское общество в России: возможности формирования // Социальная политика и социология. – 2005. – № 1. – С. 110-120; Кислицын С. А., Ревягина Н. Г., Кумов Г. К. Формы и методы взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества в современных условиях // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 4. – С. 64-68; Скворцов Л. В. Глобализация и гражданское общество в российском контексте // Россия и современный мир. – 2004. – № 3. – С. 46-69; Шубин А. Власть и демократия в XXI веке // Неприкосновенный запас. – 2006. – № 6. – С. 98-117; Хазанович Э. Социально-ориентированная экономика и гражданское общество // Стратегия России. – 2004. – № 10. – С. 65-73; Состоялось ли гражданское общество в России (круглый стол) // Социс. – 2007. – № 1. – С. 48-55; Честнов И. Л. Гражданское общество и право в ситуации постмодерна // Право и общество. – 2017. – № 1. – С. 146-178; Чернова А., Юрова К. И. Формирование и становление гражданского общества // Современные технологии: актуаль-

За постсоветские десятилетия российский научный дискурс сместился с теорий научного коммунизма и социалистического общества на теории капитализма и гражданского общества. Так некоторыми российскими учеными выделены этапы эволюции понятия гражданского общества. Первый этап – гражданское общество вне государства. Второй этап – гражданское общество как капитализм. Третий этап – выделение особой сферы гражданского общества¹. Под гражданским обществом нами понимается совокупность негосударственных социальных, духовных, религиозных, нравственных, семейных, национальных и других отношений.

Остановимся на понятии «публично-правовое образование». В. Е. Чиркин² отмечает, что в отечественной научной и правовой литературе термин «публично-правовое образование» практически не используется. Описывает это понятие с трех точек зрения. С одной стороны, применяя территориальный критерий, определяет его как гражданское общество или сообщество жителей определенной территории. С другой, как объект права, так как любое публично-правовое образование подлежит правовому регулированию: государственному, региональному, местному. С третьей, публично-правовое образование – это структура гражданского общества, наделенная властными и управляющими полномочиями, такие как референдум и выборы.

Наиболее актуальным представляется изучение роли социальных и этнодемографических факторов в формировании гражданского общества, через анализ публично-правового образования с точки зрения первого критерия, который позволит рассматривать публично-правовое образование (государство, субъект федерации или муниципальное образование) как сообщество (социум), особую форму организации граждан, объединенных общностью территории. Этому общественному территориальному коллективу присуща иерархия, стратификация, разделение и общность ценностей, интересов и целей людей, закреплённые правила поведения, руководство и внутренний контроль. Данное общественное

ные вопросы, достижения и инновации. – 2017. – С. 130-132.

¹ Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л. И. Яковсона. – Москва : Вершина, 2008. – С. 15.

² См.: Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. Монография. – Москва : Норма : Инфра-М, 2011. – С. 11.

(публичное) территориальное сообщество применяет институты демократии, в том числе непосредственной, (например, через органы местного самоуправления, распоряжается собственными коллективными материальными ресурсами. В. Е. Чиркин выделяет несколько его разновидностей: государство, субъект федерации, автономное образование, муниципальное образование, сельские поселения, и другие специфические формы.

За годы проведения реформ в России произошли значительные изменения в построении гражданского общества публично-правовых образований. Происходит это через реализацию интересов граждан через различные социальные институты. Это такие элементы гражданского общества, как семья, образовательные организации, церковь, политические партии и движения, производственные организации, профсоюзы, НКО, общественные организации, СМИ и т. д. Все они относятся к разным сферам жизни людей: экономической, социально-политической, духовной-культурной, информационной.

А. П. Кочетков выделяет следующие подходы к изучению и структурированию гражданского общества, как системный институциональный и секторный¹, выделяя при этом три слоя, расположенных иерархически: экономических отношений, социокультурных отношений, политических отношений. Также на формирование гражданского общества в публично-правовом образовании оказывают значительное влияние социальные и этно-демографические факторы развития территории. Используя методологию А. П. Кочеткова, можно утверждать, что областью значительного влияния последних относится к третьему – слою социокультурных отношений.

Последние десятилетия достаточно наглядно продемонстрировали влияние этно-демографических факторов на развитие гражданского общества (например, трансформация гражданского общества современной Европы, детерминирована огромными неконтролируемыми миграционными потоками). При описании специфики развития гражданского общества необходимо учитывать неко-

¹ См.: Структура современного гражданского общества: стенограмма семинара от 14.02.2013 г. С. 19–20 // Общественная палата Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.oprf.ru/discussions/1862/1933/newsitem/20232> (дата обращения 11.07.2017).

торые параметры его развития, рассмотрим их.

Семья является первичным и традиционным социальным институтом общества. За семьей закреплена функция рождения и воспитания детей, передачи им социального опыта, от семейно-брачной структуры населения зависит в целом какие ценности будут поддерживаться и культивироваться в обществе. Так на сегодня в России насчитывается 54 560 627 семей (домохозяйств) в которых проживает 140960073 человек, при этом средний размер семьи 2,6 человек. Число зарегистрированных браков за последние годы неуклонно падает (так в 20013 г. было заключено 20 271 браков, а в 2016 г. – только 14 456, при снижении общего коэффициента брачности с 8,5 ‰ до 6,1 ‰). Исследования показывают некоторое увеличение незарегистрированных браков – примерно 25 % от состоящих в браке¹.

Институт семьи, «союзов семей по месту жительства и соседству» и институт местного самоуправления входит в структуру любого современного гражданского общества в силу его естественной основы и фундамента (см. рис. 2). В современном обществе государственная власть вынуждена достаточно точно определять цели своей демографической политики и отношение, прежде всего к росту населения или депопуляции, формам брака (включая одобрение или преследование распространяющихся однополых «союзов» и сожительства).

Особое место начинают занимать в политической сфере процессы внутренней и внешней миграции, которые приняли глобальный характер. Идея так называемого «оптимума населения» в одной и той же стране понимается по-разному, не говоря уже о партийных и общественных и неформальных объединениях. Идеологические концепты оптимизации численности народонаселения в основном поддерживались мальтузианскими и неомальтузианскими религиозными и нерелигиозными объединениями (например, клубами научно-образовательного плана). Можно привести массу примеров юридического закрепления прав

¹ Семья в России. Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/2010/family.htm (дата обращения 12.08.2017).



Рис. 2. Структура гражданского общества¹

«гомосексуальных семей» не только в таком унитарном государстве как Франция, но и в США и странах НАТО, Австралии, Латинской Америке и т. д. Колоссальное количество модификаций «альтернативе браку и семье» (коммуны, сожительства, гомосексуальные семьи, одинокие домохозяйства) увеличиваются параллельно росту внебрачной рождаемости, разводам, росту монородительских семей, одиночества, а значит повышению рисков суицида. Значительная часть данных объединений, коммун, феминистических организаций, объединений проповедующих принципы свободы личности от семьи и детей (фричайлд – freechild) находятся в сфере гражданского общества, поддерживаются и финансируются национальными и международными фондами. Экономист и социолог Гидденс Э. в своих работах квалифицирует данное явление как «упадок семьи»². Этот процесс захватил сегодня полностью не только развитые страны, но и территорию ЕАЭС и бывшего СНГ, включая Россию.

Если применить исторический или эволюционный подход к развитию ин-

¹ Социология гражданского общества. Режим доступа: https://studme.org/42074/sotsiologiya/sotsiologiya_grazhdanskogo_obschestva. (дата обращения: 06.12. 2017)

² Гидденс Э. Социология. – Москва: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 386-389.

ститута гражданского общества, то в регионах РФ в целом имеет место переход от сословно-феодальных форм институтов к капиталистическим либеральным формам (примером может выступать, территориальная и внутренняя структура Общественной палаты России). Существует целый кластер регионов в которых не завершен переход от первобытно-общинных (дуально-родовых и семейно-клановых) форм гражданского общества к сословно-феодальным. Такой порядок даже отражался в правовых актах бывшего СССР, он переключался и в законодательство РФ и прослеживается в региональных кодексах о семье и браке¹.

Помимо упадка семьи, как социального института, в сфере гражданского общества главными факторами, несущими угрозу являются в развитых странах феномен хронической волнообразной и иной депопуляции и риски последствий демографического перехода (или на микроуровне – процесса убывания потребности в детях). Демографический переход был инициирован в глобальном масштабе и сопровождается неблагоприятными социальными изменениями необратимого порядка, задевающими биологический и генетический потенциал поколений в принципе, а не только старение возрастной структуры общества, (в том числе гражданского общества) или неблагоприятные трансформации брачно-возрастных пропорций в населении и отдельных этнических группах (Дж. Колдуэлл, Ф. Нотештейн, Ван де Каа, Д. А. Колеман и др.)².

Депопуляционный аспект формирования российского гражданского общества связан помимо проблемы рождаемости и «утечки мозгов» в США и страны Евросоюза с катастрофическим сокращением продолжительности творческого

¹ См.: О семейной политике, социальной поддержке, защите прав и законных интересов семьи, материнства, отцовства и детства в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 ноября 2006 г. № 644; Барашкова А. С., Сукневой С. А. Проблемы малодетности в Республике Саха (Якутия) (по материалам анкетирования однодетных семей) // Экономическая жизнь Дальнего Востока, 1996 . – № 1 (6–7). – С. 27-34.

² John C. Caldwell Demographic Transition Theory // Population and development Review vol. 34. – № 2. –2008. – p. 367-368 ; Медков В. М. Демография: Учебник. – Москва: ИНФРА-М, 2003. – 544 с. ; Zaitseva E., Zapariy V. Demographic consequences of economic modernization in Russia in the past thirty years in the demographic transformation theory / The 10th International Days of Statistics and Economics. – 2016.– p. 2077-2088; John C. Caldwell On Net Intergenerational Wealth Flows: An Aupdate // Population and development review/ volume 31. – number 4. – 2005. – p. 724-729 ; Bongaarts J., Feeney Gr. On the Quantum and Tempo of Fertility // Population and development review . – V 24. – number 2. – 1998. – p. 271-291 ; Sobotka T., Skirbekk V., Philipov D. Economic Recession and Fertility in the Developed World // Population and development review. – V 37. – number 2. – 2011. – p.267-306 ; Lesthaeghe R., The unfolding story of the second demographic transition // Population and development review. – V 36. – number 2. – 2010. – p. 211-245.

периода жизни у мужчин в России (особенно в восточных регионах Сибири и Дальнего Востока). Данная проблема не выпадает из внимания субъектов гражданского общества, но ситуация не меняется в лучшую сторону год от года. Но в отношении мер увеличения продолжительности жизни в наиболее плодотворных возрастах требуется жесткая гражданская позиция многих общественных и религиозных организаций, объединений некоммерческого сектора и разумных шагов предпринимательского сообщества. Проблема заключается не только в антиалкогольной пропаганде, но и в профилактике возросших ДТП, предупреждения суицидов, правильной постановки работы с ВИЧ-инфицированными и распространением курительных смесей и наркотиков различной степени тяжести. Отдельными направлениями в послерабочих возрастах (речь идет не в целом о пенсионерах, а о лицах пожилого возраста) являются развитие гериатрических служб и расширение сферы услуг геронтологов.

В политической практике (тем более в повседневных заботах глав муниципальных образований о выживании населения на «своей» территории) социально-демографическим прогнозам уделялось поверхностное внимание (решались тактические вопросы и финансовые проблемы в связи с политикой санкций Запада и США). На фоне экономического кризиса, военных кампаний на Западе и Востоке, истощения фонда национального благосостояния и растущих затрат на массовые спортивные мероприятия должностные лица Минэкономтруда и Правительства РФ, Совет Федерации занимали выжидательную (негражданскую позицию), отделиваясь указаниями на скорые сроки прекращения выплат материнского (семейного капитала – успевайте «получать, что есть») и горячими спорами по поводу повышения пенсионного возраста и изменения пенсионных тарифов. Время от времени поднималась тема миграционных рисков и безопасности. Между тем «отрицательный» естественный прирост поразил три четверти регионов России. Следует отметить, что в целом общий уровень смертности снизился из-за мер резкой антиалкогольной политики государства и в результате усилий Минздрава РФ (борьба фальсификатами, изъятие «боярышника» и др. медицинских суррогатов из массовой продажи и т. д.). Между тем, еще в недав-

нем прошлом этнический состав сильно влиял на рождаемость в семьях того же Урала. На материалах микропереписи 1994 г. наглядно видно действие различий в воспроизводстве коренных этносов в границах «Большого Урала». Судя по данным о желаемом, ожидаемом числе детей у замужних женщин различной национальной принадлежности (ненцы, башкиры, удмурты, мордва, марийцы) этническая рождаемость еще заметно влияла на этническую рождаемость и воспроизводство социума. Показатели ожидаемого числа детей были высокими и варьировали очень заметно от двух детей в среднем (2,045 у марийцев) до 2,82 – у ненцев¹. Сегодня этот фактор национального менталитета практически утратил свою демографическую силу и стал историческим артефактом (за исключением удаленных от центра сельских поселений этнического типа).

Однако даже на этом фоне разразившийся политический скандал по поводу срываемых, установленных Президентом РФ показателей суммарного коэффициента рождаемости (уменьшение за год с 1,77 до 1,64) и не растущей более величины средней продолжительности жизни (так в 2017 г. ожидаемая продолжительность жизни должна была достичь 74 лет повсеместно – Президент РФ поручил Минэкономразвитию поднять продолжительность жизни в стране до уровня 74 лет уже к 2018 г. Однако, в складывающейся сегодня ситуации в регионах России рост продолжительности жизни в России признан неустойчивой тенденций².

В настоящее время сфера гражданского общества России в демографическом аспекте относительно «альтернативных семей» расколота на два противоположных лагеря: часть НКО и неформальных организаций выступают за полную свободу молодежного отдыха и развлечений, отказ от нормальных форм семьи, сексуальные свободы, привычное игнорирование института брака и поощрения «гражданских» браков в России (что нашло закрепление даже в бланках ВПН 2002 и 2010 г.) Другая часть субъектов гражданского общества отстаивает ценности «Святости материнства», принципы «целомудрия до брака», ре-

¹ См.: Алферова Е. Ю., Голикова С. В., Епанчинцев С. П., Корнилов Г. Е. Кузьмин А. И. Этно-демографическое развитие Урала в XIX-XX вв. (Историко-социологический подход). – Екатеринбург, 2000. – С. 60-67.

² Рост продолжительности жизни в России признали неустойчивой тенденцией. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/18/05/2016/573c991c9a794791383853a5> (дата обращения: 26.07.17).

лигиозности в отношениях супругов и детей, пропагандирует ценности многодетности (фактически речь идет о среднедетности), настаивает на необходимости оплаты репродуктивного труда женщины. Нередко зарубежные финансовые фонды финансируют оба направления одновременно. В этом отношении нет единства и в предпринимательской среде.

Вышеуказанные деградационные процессы рождаемости и смертности заставили государственные органы в конце 2017 г. лихорадочно искать средства для модернизации политики «платного материнства» и изменения дородовых, родовых и «послеродовых» пособий, усилили поиск новых возможностей сохранения и использования материнского (семейного) капитала. Однако узкими мерами однодневной пронатальной политики быстрого изменения демографической ситуации (в этом случае следует учитывать государственную миграционную политику тоже) в силу инерционности процессов «естественного движения населения» ожидать не приходится. При сохранении в неизменном виде демографической политики в стране произойдут неизбежно сокращение численности населения, смена этнического состава за счет мигрантов. С этой оценкой угрозы демографической безопасности страны можно согласиться.

Именно в этой ситуации недостаточно осуществлять манипуляцию законодательством в сфере социального обеспечения необходимо сформировать и поддержать четкую гражданскую позицию общества в отношении стимулирования рождаемости, репродуктивных установок. Задуматься о реальной оплате родительского труда, скоординировать родительские, общественные организации на помощь молодой семье с детьми (учитывая, что в контексте молодежной политики молодая семья фактически признана субъектом права). Государство должно надежно и эффективно гарантировать неприкосновенность и автономию семейной жизни¹.

Таким образом, современное гражданское общество в публично-правовом образовании несет в себе не только потенциал самосохранения, но и цивилиза-

¹ Шеломенцев А. Г., Козлова О. А., Дорошенко С. В. и др. Экономический потенциал населения в контексте регионального развития: социокультурный аспект: кол. моногр. / А. Г. Шеломенцев, О. А. Козлова, С. В. Дорошенко, А. И. Кузьмин, М. Н. Макарова, Е. А. Трушкова и др. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2017. – С. 114-125.

ционные демографические болезни современной социальной жизни – склонность к деградации воспроизводственных механизмов, вырождению поколений и целых семей – обострение рисков скрытой и открыто идущей депопуляции, что сегодня наблюдается в большинстве регионов России и вызывает откровенную озабоченность высших должностных лиц и тех же общественных (родительских) объединений и политиков, играющих на этих фактах в период новых президентских выборов.

4.2. Использование социального маркетинга для выявления проблем и удовлетворения потребностей гражданского общества

Выявление проблем и удовлетворение потребностей, имеющих у представителей гражданского общества, достигается различными способами, в т.ч. благодаря реализации акторами социальных институтов идей, связанных с социальным маркетингом и применением соответствующих технологий.

Что представляет собой социальный маркетинг? Это практико-ориентированная концепция, основанная на конкретных идеях, связанных с изменением представлений теоретиков и практиков о роли и функциях государства, как сервисного государства, с усилением значимости в государственном управлении интересов и потребностей граждан, осознанием необходимости создания соответствующих условий, в которых эти потребности могут быть удовлетворены. Как и в традиционном маркетинге, в основе концепции социального маркетинга заложены представления об оказываемых услугах и связанных с ними процессах по выявлению ожиданий клиентов и удовлетворению потребностей, планированию и организации таковых услуг, по оценке их качества, стимулированию спроса, выстраиванию отношений между субъектами социального маркетинга¹.

Социальный маркетинг как один из видов маркетинга сформировался в ре-

¹ Хисамутдинов С. Р. Социальные роли и функции маркетинга в условиях становления рыночной экономики: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03 / С. Р. Хисамутдинов. – Саратов : Сарат. гос. ун-т, 2000. – 20 с.; Хвоевская Л. И. Социальный маркетинг потребительского поведения: общие и региональные аспекты: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 09.00.11 / Л. И. Хвоевская, Рост. гос. ун-т. – Ростов н/Д, 1999. – 23 с.

зультате его эволюции во второй половине двадцатого века. В России концепция социального маркетинга стала популярной в девяностые годы двадцатого века, благодаря развитию идей рыночной экономики, реализации этих идей в разных сферах, в том числе и социальных, появлению многообразных услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, развитию идеи сервисного государства, задачей которого стало предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам и повышение их качества. Поэтому закономерно, что к обоснованию социального маркетинга как научной и практико-ориентированной концепции помимо экономистов обратились и российские социологи¹. Многие из них начали рассматривать комплексное проявление социального маркетинга как фактор, влияющий на повышение качества жизни². Такое восприятие социального маркетинга, как правило, обусловлено представлениями исследователей о такой функции органов власти как оказание гражданам различных государственных и муниципальных услуг³. Она является принципиально новой в деятельности органов власти, государственных и муниципальных учреждений.

Также российские исследователи начали активно применять маркетинговый подход для выявления и решения проблем, существующих в государственном и

¹ Егоров В. Ю. Социальные основания маркетинга: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03 / В. Ю. Егоров. – Саратов, 1999. – 25 с.; Соловьева С. В. Новые подходы в управлении учреждениями социальной сферы Германии: социологический аспект.: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / С. В. Соловьева; Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. – Нижний Новгород, 2005. – 23 с.; Елютина Е. Н. Влияние маркетинговой деятельности на управление социальной организацией: (на примере издат. дома): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. – Москва, 2005. – 18 с.; Воронина Л. И. Социальный маркетинг в деятельности государственной службы занятости населения: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Л. И. Воронина. – Урал. акад. гос. службы. – Екатеринбург, 2002. – 23 с.; Уколова М. А. Социальный интегрированный маркетинг в деятельности частных лечебно-профилактических учреждений в совр. России: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03. – Москва, 2006, 24 с.

² Мкртчян К. М. Социальные услуги как фактор повышения качества жизни населения: автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.05. – СПб., 2007. – 19 с.; Кузьмина О. Г. Многоуровневый маркетинг в современном обществе: макро- и микросоциальные аспекты развития: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. , Рост. гос. ун-т. , – Ростов-на-Дону, 2003. – 23 с.; Емельянов Г. Е. Маркетинг как средство изменения качества жизни населения: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03. , Сарат. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского. – Саратов, 2004. – 18 с.

³ Игнатова М. С. О содержании понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в деятельности органов исполнительной власти // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2014. – том 14. – № 4; Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореферат. дис. ... к.юр.наук. – Саратов, 2014, – 36 с.; Кайль Я. Я. Повышение результативности управления субъектом РФ на основе развития сферы предоставления государственных услуг // Актуальные социально-экономические и политические проблемы России: форсайт-анализ: межвузовский сборник научных трудов / Автоном. некоммерч. орг. высш. профес. образования Владим. ин-т бизнеса; [редкол.: Ю. А. Дмитриев и др.]. – Владимир: ВИБ, 2011. – С. 35-41.

муниципальном управлении, в частности, связанных с поиском способов повышения эффективности деятельности органов власти и подведомственных им учреждений. В поисках таковых способов исследователи начали внедрять идеи, которые ранее были незначимы для российского общества: а именно, необходимость решения проблем, возникающих не только на макро-уровне (государства), но и на микро-уровне (граждан, отдельных личностей). Соответственно, начали развиваться научные идеи о способах решения проблем на уровне гражданина, о подходах к созданию условий, направленных на удовлетворение интересов и потребностей граждан, в том числе по совершенствованию таких управленческих функций как прогноз, планирование, организация, оценка качества государственных и муниципальных услуг, оказываемых органами власти, государственными и муниципальными учреждениями. Научный поиск привел к выводу о необходимости развития социального маркетинга, природа которого позволяет интегрировать функции маркетинга с функциями менеджмента, а на основе интегрированного подхода проектировать новые социальные технологии.

В настоящее время сформировалась методология социального маркетинга, представляющая собой синтез теорий, заимствованных из экономики, психологии, социологии, политологии. В частности, методологическую базу социального маркетинга органично дополняют различные теории социального взаимодействия, в т.ч. социальной стратификации (Э. Гидденс¹, Т. Веблен², П. Сорокин³ и др.), социального обмена (Д. Тибо, Г. Келли, П. Блау, Д. Ж. Хоманс, Р. Эмерсон⁴), применение которых позволяет понять механизмы и формы взаимодействия акторов различных социальных институтов, в том числе участвующих в функциях и процессах социального маркетинга.

Теоретиками концепции социального маркетинга обосновывается значимость таких видов взаимодействия как консенсус (или компромисс, соглашение,

¹ Гидденс Э. Стратификация и классовая структура // Социологические исследования. – 1992. – № 11.

² Веблен Т. Теория праздного класса. – Москва, 1984.

³ Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов: Пер. с англ. – Москва, 1992. – 543 с.

⁴ См. Хоманс Д. Ж. // Национальная социологическая энциклопедия // Режим доступа: <http://voluntary.ru/termin/homans-dzhordzh-kaspar.html> (дата обращения: 15.08.2017)

сделка), сотрудничество, партнерство. При этом характеристики взаимодействия в социальном маркетинге гораздо шире, чем выгоды, получаемые как результат оказанной услуги. Партнерство, как желаемый вид отношений участников социального маркетинга, предполагает следующие характеристики взаимодействия:

- заинтересованность каждой из сторон в поиске путей решения социальных проблем;
- объединение усилий и возможностей каждой из сторон в преодолении важных проблем, решение которых поодиночке неэффективно;
- конструктивное сотрудничество между ними в разрешении спорных вопросов;
- стремление к поиску реалистичных решений социальных задач, а не к имитации такого поиска;
- децентрализация решений, отсутствие государственного патернализма;
- взаимоприемлемый контроль и учет интересов;
- правовая обоснованность кооперации, предоставляющая выгоды каждой стороне и обществу в целом условия взаимодействия¹.

Сущность этого вида маркетинга определяется понятием «социальный». Во-первых, понятие «социальный» характеризует вид потребностей его участников (общественные или социальные). Во-вторых, предметом взаимодействия участников социального маркетинга является определенный вид услуг (государственные, муниципальные, социальные), предоставление которых направлено на удовлетворение социальных потребностей.

В – третьих, между участниками социального маркетинга происходит социальный обмен на основе конкретных норм, а результатом становятся получение обоюдные выгоды и связанных с ними ценностей. При этом именно принятие обеими сторонами взаимодействия норм и ценностей делают возможным опосредованный социальный обмен. Возникает закономерный вопрос: в какой мере социальный маркетинг интегрирован в структуру социальных институтов граж-

¹ Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство // Деньги и благотворительность. – 1997. – № 1 (13).

данского общества и соответственно подлежит научному анализу? По мнению авторов монографии, социальный маркетинг реально интегрирован в структуру социальных институтов гражданского общества. Доказательством этого утверждения является следующее.

Сущность социального маркетинга определяется взаимодействием (партнерством, диалогом) участников. Аналогичное взаимодействие в форме диалога есть между государством и гражданским обществом. Идеальный вариант взаимодействия участников социального маркетинга – это достижение баланса интересов. Схожая цель определяет взаимодействие государства и гражданского общества: это достижение общественного консенсуса и взаимопонимания, поиска и выявления общих интересов, определения в процессе переговоров социальных приоритетов, позиций, согласования мнений, форм и способов разрешения конфликтных ситуаций. В социальном маркетинге в процессах социального обмена всегда участвуют две стороны: продавец-покупатель; сторона, что-либо предоставляющая и сторона, что-либо получающая, причем на добровольной основе, у каждой из сторон есть нечто, что подлежит обмену. У каждой из сторон (в том числе представленной какой-либо социальной группой, представителями социального института) есть свои потребности, интересы и ценности, которые они стремятся удовлетворить в процессе социального обмена. Если в концепции социального маркетинга предметом социального обмена, как правило, являются разные виды услуг, то во взаимодействии государства и гражданского общества таковыми предметами обмена со стороны граждан к власти могут быть доверие. Как следствие, положительная оценка деятельности власти, в том числе качества принимаемых государственных решений (в виде законов, постановлений, программ). Со стороны власти к гражданскому обществу предметами обмена могут быть различные ресурсы, представляемые гражданскому обществу, а также условия, необходимые для удовлетворения общественных потребностей. Как результат социального обмена, в этом случае будут сохранение представителями власти своего социального и профессионального статуса, соответствующих социальных гарантий, установленных законами;

в обусловленных ситуациях получение ими необходимой информации со стороны гражданского общества, а также организационной поддержки. Таким образом, сущность социального маркетинга очень близка к сущности взаимодействия гражданского общества и государства, а также представляющих его органов власти.

Рассмотрим функционирование социального маркетинга в деятельности одного из новых социальных институтов, а именно, Общественной палаты РФ и общественных палатах субъектов РФ.

Во взаимодействии государства (в т.ч. представляющих его интересов органов власти) и гражданского общества, которое обеспечивается на всех площадках общественных палат (как общероссийской, так и субъектов РФ), участвуют представители российского гражданского общества: бизнес-сообщество, некоммерческие организации, профессиональные сообщества, представляющие армию, науку, культуру, образование, здравоохранение и т.д.), группы населения с различными социально-демографическими характеристиками (инвалиды, женщины, молодежь, пенсионеры). Всех участников, несмотря на существенные различия, объединяет наличие потребностей общественного характера, а также стремление удовлетворить таковые потребности, объединив свои усилия для взаимодействия с органами публичной власти. Формы деятельности общественных палат, естественно, имеют специфический характер. Это общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Это общественная экспертиза, представляющая собой исследование законопроектов на соответствие правам и законным интересам граждан, учета мнений и потребностей различных социальных групп, представляющих гражданское общество.

Также для достижения общественного консенсуса и взаимопонимания, выявления общих интересов, социальных приоритетов и позиций, согласования мнений участников взаимодействия используются общественные слушания, в том числе слушания ежегодных докладов о состоянии гражданского общества в стране и регионах, круглые столы, дискуссии, выездные заседания.

И все же наиболее ярко характеристики социального маркетинга проявляются в участии Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных советов в проведении независимой оценки качества государственных, муниципальных и социальных услуг. До настоящего времени это право не было формализовано, хотя и входило в некоторые положения об общественных советах при органах исполнительной власти субъектов РФ, например, в Тамбовской области¹, Республике Бурятия².

Сегодня активно обсуждается и проходит экспертизу проект федерального закона, устанавливающего конкретные полномочия Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации по проведению независимой оценки качества услуг³.

Предлагается наделить федеральные органы исполнительной власти полномочиями по координации и мониторингу проведения независимой оценки качества услуг, с участием органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также специализированных общественных советов, создаваемых общественными палатами. Планируется такая форма взаимодействия как заседания общественных советов по проведению независимой оценки качества услуг, которые должны проходить ежеквартально.

Результаты независимой оценки качества услуг будут включаться в систему оценки эффективности деятельности руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Федерации, руководителей организаций социальной сферы. По сути, в данном

¹ Об утверждении Типового положения об общественном совете при органе исполнительной власти области: Постановление администрации Тамбовской области от 14.12.2015 № 1470. Режим доступа: <http://www.cfo-info.com> (дата обращения: 17.08.2017).

² Об общественных советах при исполнительных органах государственной власти Республики Бурятия (с изменениями на: 21.07.2016): Указ главы Республики Бурятия от 27 февраля 2014 г. № 34. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 17.08.2017).

³ Проект федерального закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания и признании утратившей силу статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2017 г. № 1537-р. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/8YАНCy0vTBso396GbdQdZOpn5IcWE0mH.pdf> (дата обращения: 17.08.2017)

случае налицо закономерности социального обмена: с одной стороны, власти и подведомственные им учреждения организуют услуги, отчитываются за их качество; с другой стороны, гражданское общество в лице общественных советов дает оценку качества этих услуг, которая косвенно влияет на оценку эффективности деятельности руководителей органов власти всех уровней.

Конечно, планируемое развитие взаимодействия гражданского общества и органов власти само по себе позитивно. Но результаты взаимодействия будут во многом зависеть от решения теоретических и практических проблем. На теоретическом уровне необходима интеграция разных подходов при оценке качества этих видов услуг: маркетинговых, процессных, административно-управленческих. На практическом уровне объективность и полнота оценки будут зависеть от того, насколько реально в процессе мониторинга будут выявлены степень удовлетворенности потребителей, ожиданий, восприятия полученной услуги. И, конечно же, результативность оценки оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования будет зависеть от принципиальности, реальной независимости членов общественных советов.

4.3. Взаимодействие некоммерческих организаций как субъектов гражданского общества с органами власти: состояние и перспективы развития

Современный период развития России характеризуется изменениями, происходящими во всех сферах общества, в том числе вовлечение субъектов гражданского общества в различные направления деятельности, ранее традиционно реализуемые только органами власти¹. Среди таковых субъектов гражданского общества 223219 зарегистрированных некоммерческих организаций по данным

¹ Кузьминов Я. Выступление на Заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 23 ноября 2009 г. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nkozakon.ru/materials_comments/224.html (дата обращения: 05.04.2017)

Министерства юстиции РФ¹, включая социально ориентированные организации (далее – СО НКО)².

Количество этого типа организаций выросло к 2015 г. До 140 тыс. организаций, численность работников – до 991 тыс. человек, добровольцев – до 2,4 млн человек. Больше всего СО НКО работает в сферах содействия в области спорта (17 %), поддержки молодежи и молодежных инициатив (14 %), содействия производству и распространению социальной рекламы (23 %)³.

Что представляют собой некоммерческие организации? Это инициативные, самодеятельные, самоуправляемые группы людей, которые добровольно объединились для достижения общих целей и реализации общих интересов. Некоммерческие организации, как и иные социальные институты создаются в ответ на актуальные общественные потребности. Поведение членов НКО отличается соблюдением конкретных социальных норм, ставших во многом стандартами поведения. Основная институциональная цель деятельности НКО – это мобилизация гражданских инициатив, направленных на решение актуальных социальных проблем и управления общественными процессами, что определяет их социальные функции, формы, методы и инструменты социальной деятельности.

Этот тип организаций и его члены наиболее активно вовлекаются в различные сферы деятельности и проекты, в том числе совместно реализуемые с органами власти. Среди таковых сфер деятельности – социальное обеспечение граждан⁴.

Идеальный вариант взаимоотношений социально ориентированных некоммерческих организаций и органов государственного управления – это партнер-

¹ Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. Сайт Министерства юстиции РФ. Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (дата обращения: 05.08.2017)

² Об утверждении государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан»: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2553-р (действующая редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.03.2017)

³ Доклад минэкономразвития о поддержке НКО: главные выводы и факты. Режим доступа: <https://test.ru/2016/10/27/report-ministry-of-economic-development-support-ngos/> (дата обращения: 29.05.2017)

⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2553-р (действующая редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 16.04.2017)

ские отношения. Но в настоящий момент в России существуют различные проблемы, препятствующие такому типу отношений, что является одной из причин усложнения реализации процессов формирования гражданского общества, а также участия общественных организаций в данных процессах. Поэтому тема взаимодействия органов власти с некоммерческими организациями является предметом исследований, что находит отражение в работах таких авторов, как Н. С. Нестеренко¹, Г. Ю. Семигин² и другие.

Анализ отношений представителей трех секторов (государственного, коммерческого и общественных организаций) представлен в работах, выполненных такими авторами как М. И. Либоракина, Л. С. Никонова³,

Л. И. Никовская⁴, В. Н. Якимец⁵, Т. В. Арцер⁶, А. Шорн, А. Давыдова⁷, К. С. Гаджиев⁸ и другие.

Особенности влияния некоммерческих организаций на развитие российского гражданского общества анализируются в ежегодных докладах Общественной палаты РФ, а также в докладах Фонда развития гражданского общества. Изучением НКО активно занимается Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ–ВШЭ.

Понятие «социально ориентированные некоммерческие организации» установлено Федеральным законом № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально

¹ Нестеренко Н. С. Некоммерческие организации в трансформирующемся российском обществе: социологический анализ: авторефер. дис. ... кан. соц. наук: 22.00.04 – Москва, 2007. – 178 с. Режим доступа: <http://www.dslib.net/sociologia.html> (дата обращения: 09.08.2017)

² Семигин Г. Ю. Социальное партнерство в современном мире. – Москва, 1996. – 180 с.

³ Либоракина М. И., Никонова Л. С. Социальное партнерство: взаимодействие между государством, коммерческим сектором, общественными структурами. – Москва, 2001. – 72 с.

⁴ Никовская Л. И., Якимец В. Н. От конфликта к межсекторному партнерству // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2003. – Т. 6. – вып. 1. – С. 96.

⁵ Якимец В. Н. Некоммерческие организации России. Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_N_org_R.pdf (дата обращения: 05.07.2017)

⁶ Арцер Т. В. Социальное партнерство государства, бизнеса и некоммерческих организаций – основа инновационного развития России // Проблемы современной экономики. Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3674> (дата обращения: 28.07.2017)

⁷ Шорн А., Давыдова А. Обзор европейского опыта государственной поддержки НКО. Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/foreign_experience/document6766_print.shtml (дата обращения: 20.02.2017)

⁸ Гаджиев К. С. Гражданское общество: сущность и важнейшие структурные элементы. Введение в политическую науку. Режим доступа: http://bookz.ru/authors/gadjiev-ks/gadjiev_ks01/page-34-gadjiev_ks01.html (дата обращения: 28.04.2017)

ориентированных некоммерческих организаций»¹. К ним относятся организации, занимающиеся решением социальных проблем и развитием гражданского общества. Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в экономической и социальной жизни российского общества важна по следующим причинам. Благодаря некоммерческим организациям создаются новые рабочие места. В настоящее время некоммерческие организации привлекаются органами власти к оказанию социальных услуг. Например, на сайте Министерства юстиции РФ в раздел «Отчеты НКО» отражены следующие виды услуг: содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи, услуги в сфере дополнительного образования сотрудников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций, направленного на повышение качества предоставления услуг такими организациями; услуги в сфере дошкольного и общего образования, дополнительного образования детей; организация и проведение олимпиад, конкурсов, мероприятий, направленных на выявление и развитие у обучающихся интеллектуальных и творческих способностей, способностей к занятиям физической культурой и спортом, интереса к научной (научно-исследовательской) деятельности, творческой деятельности, физкультурно-спортивной деятельности и другие².

В перспективе развитие этого типа организаций может положительно повлиять на решение такой социальной проблемы как снижение дефицита качественных социальных услуг. Также представители социально ориентированных НКО все чаще пополняют ряды независимых экспертов по оценке качества государственных, муниципальных и социальных услуг. Такой вид оценки чрезвычайно важен для российских граждан – потребителей этих видов услуг.

Несмотря на динамичное развитие некоммерческих организаций, существуют проблемы, препятствующие реализации особой роли социально ориентированных организаций: одна из таковых проблем – это не высокий уровень развития партнерских отношений с органами власти.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций: Федеральный закон № 40-ФЗ от 05.04.2010 г. (действующая редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.04.2017)

² Отчеты НКО. Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKOPerfServ.aspx> (дата обращения: 25.05.2017).

Одним из основных условий развития партнерских отношений является развитие механизмов социального партнерства: согласованность в применении норм, обеспечивающих постоянное и результативное взаимодействие органов власти и НКО, развитие различных форм поддержки органами власти в целом деятельности НКО и, в частности, их инициатив. К формам поддержки относятся совместная разработка и реализация социальных программ с применением открытых и контролируемых процедур их реализации, а также оценка; конкурсное размещение государственных или муниципальных грантов среди некоммерческих организаций; проведение конкурсов социальных проектов, организационная и финансовая поддержка гражданских инициатив НКО¹. Также механизм социального партнерства находит отражение в правилах сотрудничества, применяемых при реализации соглашений, которые оформляются по итогам совместного обсуждения каких – либо проблем представителями власти и НКО – участниками комиссий, комитетов, форумов, координационных советов, общественных советов, общественных слушаний. Один из важнейших механизмов социального партнерства – это финансирование грантов или проектов, совместно реализуемых органами власти и НКО. При этом решение о финансировании принимается органами власти по результатам открытых конкурсов.

К экономическим механизмам, способствующим развитию социального партнерства, можно отнести установление льгот для социально ориентированных НКО по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей. Здесь же полное или частичное освобождение социально ориентированных НКО от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, материально-техническое обеспечение и субсидирование их деятельности. Предусмотрен особый механизм экономических отношений с зарубежными организациями и фондами, а также с благотворителями: это отсутствие налогообложения грантов зарубежных организаций и фондов, а также безвозмездных целевых пожертвований, предоставляемых НКО, общественным объединениям и благотворительным организациям. К механизму социального партнерства,

¹ Хананашвили Н. Л. Формы лоббирования интересов НКО. Режим доступа: <http://www.nasbor.ru/Vuistuplenija/Nodar/SocPolitics/Socpolitics.html> (дата обращения: 05.07.2017)

несомненно, относится лоббирование, которое предполагает легализацию и правовое регулирование таковой деятельности для содействия реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений органами государственной власти, а также обеспечения большей гласности о их работе.

Несомненно, к механизмам социального партнерства относятся способы, обеспечивающие информационную открытость в деятельности обоих участников взаимодействия, а также технологии, применяемые для оценки степени результативности взаимодействия и информационной открытости.

Анализ реально действующих механизмов взаимодействия органов государственной власти и НКО позволяет сделать следующий вывод. Такой механизм как регулирование отношений на основе нормативной правовой базы в достаточной степени развит. Подтверждением этому выводу являются основные понятия и формы взаимодействия органов государственной власти и НКО, установленные в Гражданском Кодексе Российской Федерации, в частности в статье 50-й¹. Это внесение изменений в правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и местного самоуправления².

Несомненно, что развитию взаимодействия органов власти и НКО способствует четкость в понятии «социально ориентированные НКО». В соответствии с действующим законодательством к ним относятся организации, которые занимаются решением социальных проблем и развитием гражданского общества,

¹ Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (действующая редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.03.2017)

² О внесении изменений в ФЗ № 207015-7 «О внесении изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях» (в части приведения ФЗ от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в соответствие с положениями Гражданского кодекса РФ): Проект федерального закона. Режим доступа: <http://base.garant.ru/57265429/> (дата обращения: 09.08.2017)

а также деятельностью, предусмотренной ст. 31.1 № 7–ФЗ¹. Конкретизация взаимодействия органов власти и социально ориентированных НКО нашла отражение в подразделе Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013-2020 гг.»².

Не в полной мере, но действует такой механизм как финансовая поддержка социально ориентированных НКО, которая осуществляется как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств региональных бюджетов. В расходах федерального бюджета федеральным органам исполнительной власти предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление субсидий на поддержку НКО, осуществляющих деятельность в различных социально ориентированных сферах: в образовании, культуре, сфере защиты прав граждан, материнства и детства, социального обеспечения инвалидов и их семей. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются бюджетные ассигнования для оказания поддержки отдельным общественным организациям инвалидов, ветеранов и иным НКО, уставная деятельность которых направлена на решение социальных вопросов, защиту прав и законных интересов граждан.

Например, в 2015 г. финансовая поддержка СО НКО со стороны государства составила 7,2 млрд рублей.

- 4,2 млрд рублей было распределено среди 1377 организаций администрацией Президента РФ в рамках конкурса по поддержке СО НКО;
- 2 млрд рублей среди 199 СО НКО Министерством культуры РФ;
- 765 млн рублей выделило Министерство труда для 17 НКО;
- 10 млн рублей выделила Федеральная служба контроля наркотиков для 8 СО НКО;
- 93 тыс. рублей выделила Роспечать для 37 НКО на проекты в области СМИ для инвалидов, в том числе и по зрению;

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ. (действующая редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.04.2017).

² Об утверждении государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан»: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2553-р (действующая редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.03.2017).

- 44 СО НКО получили 74 млн рублей от Федерального агентства по делам молодежи.

Министерство экономического развития РФ распределило 621 млн. рублей среди 55 регионов в рамках субсидий на поддержку НКО. Больше всего средств получили организации, занимающиеся такими направлениями, как «социальная адаптация инвалидов и их семей» (334 млн рублей на 548 программ), «повышение качества жизни людей пожилого возраста» (300 млн рублей на 383 программы), «развитие дополнительного образования» (299 млн рублей на 886 программ), «профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства» (172 млн рублей на 294 программы)¹.

Налицо процессы институционализации во взаимодействии НКО и органов власти. Так, установлен Порядок предоставления из федерального бюджета субсидий некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, реализующим социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина². Наблюдается положительная динамика в предоставлении социально ориентированным НКО на конкурсной основе субсидий из федерального бюджета на реализацию следующих программ: по оказанию информационной, консультационной и методической поддержки деятельности организаций, содействию привлечению ими труда добровольцев, а также выявлению, обобщению и распространению лучшей практики реализации проектов³. В 2015 г. 55 субъектов РФ получили 621000 тысяч рублей для финансирования региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций⁴.

¹ Доклад Минэкономразвития о поддержке НКО: главные выводы и факты. Режим доступа: <https://test.ru/2016/10/27/report-ministry-of-economic-development-support-ngos> (дата обращения: 18.08.2017)

² Порядок предоставления из федерального бюджета субсидий некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, реализующим социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Приказ Управления делами Президента РФ от 25 апреля 2016 г. № 152. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71293674/#review> (дата обращения: 09.08.2017)

³ О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям : Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 (действующая редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.12.2016).

⁴ О распределении в 2015 г. субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в рамках подпрограммы «Повышение эффективности государственной поддержки социально

Вместе с тем, несмотря на функционирование анализируемых механизмов социального взаимодействия НКО и органов власти, объемы их поддержки со стороны российской власти есть отставание от аналогичных показателей в других странах мира (преимущественно государств Западной Европы и Северной Америки). Так, в РФ доля доходов НКО в ВВП составляет 0,9 %. В развитых государствах этот показатель – 6,5 %. В России в организациях «третьего сектора» занято 1,1 % от общей численности занятых, в развитых странах число занятых – 7,1 %. Доля социально ориентированных организаций в общей численности некоммерческих организаций в РФ составляет 13,5 %, в государствах Западной Европы и Северной Америки на аналогичный показатель приходится 60 % – 70 %¹.

Одна из причин недостаточного уровня функционирования механизмов, способствующих развитию социального партнерства органов государственной власти и российских социально ориентированных НКО, – это низкая степень осведомленности граждан о возможности деятельности социально ориентированных НКО и формах государственной поддержки. Далее по степени значимости следуют бюрократические барьеры, часто возникающие при проведении в субъектах Российской Федерации конкурсных отборов этого типа организаций для оказания им финансовой поддержки.

К наиболее серьезным причинам относятся препятствия бюрократического (организационного, процедурного) характера:

- «1) недостаточная открытость информации о проведении конкурсов;
- 2) слишком короткие сроки приема заявок на участие в конкурсах;
- 3) избыточный состав документов, представляемых для участия в конкурсе;
- 4) необоснованные ограничения в допуске к участию в конкурсе;
- 5) неконкретные, недостижимые и нерелевантные критерии конкурсного отбора;

ориентированных некоммерческих организаций» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 октября 2015 г. № 2029-р. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420308256> (дата обращения: 28.12.2016)

¹ Доклад о развитии институтов гражданского общества в России "Третий сектор" в России: текущее состояние и возможные модели развития. Режим доступа: <http://www.civildfund.ru> (дата обращения: 25.12.2016).

6) отсутствие обоснованного распределения субсидий среди победителей конкурса;

7) формирование состава конкурсной комиссии преимущественно из представителей органов власти;

8) не декларирование и не урегулирование «конфликта интересов» при наличии у члена конкурсной комиссии личной заинтересованности в результатах конкурса»¹.

Выявленные бюрократические барьеры свидетельствуют о том, что в настоящий момент между органами власти и социально ориентированными НКО нет партнерских отношений, предполагающих одинаково понимаемые и реализуемые правила взаимодействия. Можно предположить, что сегодня со стороны органов власти большинство представителей НКО воспринимаются не как партнеры, а как просители.

В тоже время во многих западных странах негосударственный социальный сектор рассматривается, прежде всего, как эффективный поставщик социально значимых услуг, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения и новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками.

Еще одна проблема, препятствующая развитию механизмов социального партнерства органов государственной власти и социально ориентированных НКО, это нехватка профессионально подготовленных кадров, а также добровольцев, способных обеспечить эффективные процессы взаимодействия. Анализ европейской и российской практик позволяют сделать вывод о том, что необходимо готовить кадры, используя разные формы: обучение на магистерских программах, курсах повышения квалификации, участие в семинарах и конференциях и т.п.

Но наиболее серьезная проблема, решение которой требует времени, что ха-

¹ Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, разработанные Национальным исследовательским университетом – Высшая школа экономики по заказу Минэкономразвития России. Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20120823_012_e_mld_21962_alld_412953.html (дата обращения: 08.02.2017).

рактарно для процессов институционализации, это изменение представлений, как у представителей власти, так и участников НКО. Многими государственными служащими члены НКО воспринимаются не как партнеры, а просители или неквалифицированные соперники, вторгающиеся в сферу, которая традиционно была закреплена за властью. В тоже время члены НКО часто возлагают на представителей органов власти избыточное количество обязанностей. Итог реализации таких представлений – это напряженные, отчужденные отношения, далекие от партнерских. Основная причина, конечно, в неразвитости институтов российского гражданского общества, для многих представителей которого пока свойственны исторический патернализм и социальная пассивность¹. Но надежда на преодоление выявленных проблем есть, так как движение навстречу друг другу начато, и некоторые из механизмов социального партнерства активно реализуются.

¹ Холодковский К. Г. Социальные корни идейно-политической дифференциации российского общества. Режим доступа http://www.civisbook.ru/files/File/Kholod_1998_3.pdf (дата обращения: 20.02.2016).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящем исследовании по вопросам институционализации взаимодействия гражданского общества с публичной властью в публично-правовых образованиях приняли участие представители разных гуманитарных наук: политологи, социологи, юристы. Каждый из них внес свою лепту в изучение диалога и взаимодействия власти и общества,

Анализ различных социальных институтов, создающих условия для взаимодействия современного российского государства и гражданского общества, позволяет сделать вывод о том, что несмотря на кажущееся противостояние в силу их ориентации на противоположные интересы (в одном случае, на сферу всеобщие интересы, в другом случае на сферу частных интересов), они находятся в органическом единстве и взаимодействии. В результате публичная власть, распространяя свое влияние на институты гражданского общества, неизбежно видоизменяется, превращаясь в площадку для реализации гражданских потребностей, связанных с ними интересов и ценностей. Видоизменяется и гражданское общество, неизбежно взаимодействуя с государством. С одной стороны, для гражданского общества, государство есть внешняя необходимость и высшая, подчиняющая себе инстанция. С другой стороны, государство есть его имманентная цель. В той степени, в которой гражданин обладает правами в конкретном государстве, в той же степени на него государством налагаются обязанности. Важнейший признак гражданского общества - наделение индивидов правами по отношению к государству, которое берет на себя соответствующие обязанности по их выполнению и гарантирует этот процесс.

Сравнительный анализ разных методологических подходов, применяемых для изучения социальных институтов и процесса институционализации в политологии, юриспруденции и социологии, дает основания для вывода, как об их преимуществах, так и ограничениях. Но в тоже время это вывод и о возможности применения междисциплинарного подхода в тех исследованиях, где объект - взаимодействие государства и гражданского общества.

Несомненно, политологами накоплен богатый опыт в изучении тех социальных институтов, где объектом исследования являются власть и отношения разных субъектов, возникающие по распределению таковой власти. В трудах политологов гражданское общество является, прежде всего, категорией политической. Поэтому анализируются только те нормы организации политической жизни, которые документально закреплены и на их основе функционируют различные организации, политические структуры, воспроизводятся принципы и правила политического поведения субъектов конкретных социальных институтов.

Институциональные подходы, применяемые политологами и социологами, близки в силу того, что теми и другими обязательно выявляются цели конкретного социального института, наличие социально значимых функций, норм и предписаний, регламентирующих поведение субъектов, а также средства, необходимые для достижения целей. Несомненно, институциональные подходы близки и в силу того, что политологами и социологами анализируются нормативно обусловленные социальные роли и статусы, организационные структуры, формализованные в той или иной степени.

Присутствуют общие методологические подходы и в анализе такого понятия как «институционализация». В этом случае имеется в виду рассмотрение институционализации как процесса «складывания», организационного оформления и нормативного закрепления социальных отношений. Разница, конечно, состоит в том, что в политологии исследуются отношения, связанные с завоеванием власти, осуществлением общественного управления и политическим участием граждан, с последующим созданием новых и стабилизацией уже существующих институтов. В методологии, применяемой социологами, понятие институционализации несколько шире, чем в политологии: это не только процесс формирования норм, ценностей и социальных отношений, их организационного оформления и нормативного закрепления, но и конкретных социальных практик.

В юриспруденции, как в праве и социологии рассматривается институциональное взаимодействие разных субъектов, между которыми происходит обмен на основе конкретных, осознанных потребностей и интересов. Но в отличие от

методологии изучения социальных институтов, используемой в политологии и социологии, отличается содержанием результата взаимодействия: это юридически значимая деятельность и готовность субъектов действовать, руководствуясь правовыми нормами и средствами юридического характера. Но ограниченность такого методологического рассмотрения состоит в том, что реалии социальных институтов не сводятся только к нормативным практикам: многообразные формы взаимодействия государства и гражданского общества базируются не только на формализованных нормах, но и конкретных ценностях, признаваемых сторонами.

Особое многообразие социальных институтов, где есть взаимодействие публичной власти и общества, как объекта изучения, конечно, представлено в социологии: это институт государства, государственной службы, армии, местного самоуправления; это непосредственно институты, относящиеся к структурам гражданского общества (политические партии, территориальное общественное самоуправление, средства массовой информации, общественные палаты, некоммерческие организации профсоюзы), выборы, социальное партнерство и др. Авторы монографии и руководствовались возможностью изучения этого многообразия.

Общим для методологии всех трех гуманитарных наук (политологии, юриспруденции и социологии) является внимание к диалогу между властью и гражданским обществом: исследователей интересует характер и результаты этого диалога. Политологи, правоведы и социологи, прежде всего, стремятся выявить факторы, влияющие на достижение общественного консенсуса, взаимопонимания и выявления общих интересов. Независимо от научной области, они отмечают, что результативность взаимодействия власти и гражданского общества для выработки взаимоприемлемых правовых, политических и управленческих решений зависит от того, насколько в процессе диалога и переговоров соблюдены открытость, готовность согласовывать позиции и мнения, методы, формы и способы достижения согласия. И, конечно же, ожидаемый тип отношений – это партнерское взаимодействие власти и общества.

Объединяющим моментом для политологов, юристов и социологов, исследующих взаимодействие власти и гражданского общества, является критический взгляд на состояние такового взаимодействия. Среди наиболее значимых проблем, препятствующих развитию взаимодействия социальных институтов гражданского общества и власти исследователи отмечают низкий уровень гражданской активности основной части населения, незрелость гражданского мышления, присущая значительной части общества. Она проявляется как в завышенной самооценке, так и в иждивенческих отношениях.

Сдерживающим фактором развития гражданского общества в ряде регионов России является влияние примордиальных тенденций при формировании и функционировании социальных институтов, т.е. влияние таких факторов как этничность сообщества, соединенного кровно-родственными (биологическими) связями. Социокультурная укорененность неформальных моделей при решении проблем также оказывает отрицательное воздействие на взаимодействие общества и власти. Не сформировались окончательно и институционально-ролевые формы взаимодействия (причем, с обеих сторон), особенно в части политического и социального доверия.

Несмотря на усилия Правительства РФ, есть вопросы к региональным властям по недостаточной степени открытости и не слишком выраженному желанию к продуктивному взаимодействию с различными институтами гражданского общества.

Процесс институционализации осложняется и тем, что институциональные регуляторы часто бывают мало результативны. Можно предположить, что основная причина - в системной незавершенности процессов легализации (правовой формализации) новых институциональных механизмов социального регулирования.

Но встречное движение гражданского общества и власти есть, поэтому присутствует надежда на диалог и партнерство, результатом которых должно стать благополучие граждан и процветание страны.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками), статья 32 // [Электронный ресурс]: официальный сайт. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)
2. Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.03.2017)
3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – С. 776.
4. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // [Электронный ресурс]: официальный сайт. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)
5. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральном законе от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // [Электронный ресурс]: официальный сайт. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)
6. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (с изменениями и дополнениями): Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/12160914/#ixzz4oWKbtkFP> (дата обращения: 25.08.2015)
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ // [Элек-

тронный ресурс]: Режим доступа: <http://base.garant.ru/12139493/#ixzz4wPYwWENx> (дата обращения: 23.10.17)

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 12.08.2017)

9. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // [Электронный ресурс]: официальный сайт. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)

10. Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями): Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70700452/#ixzz4oWRrFpES> (дата обращения: 01.08.2017)

11. О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru>. (дата обращения: 10.10.2017)

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций: Федеральный закон № 40-ФЗ от 05 апреля 2010 г. (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт компании «Консультант Плюс» <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.04.2017)

13. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ (ред. от 18.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/ (дата обращения: 29.09.2017)

14. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 № 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_40445/ (дата обращения: 29.09.2017)
15. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ// [Электронный ресурс]: официальный сайт. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)
16. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 29.09.2017)
17. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // [Электронный ресурс]: официальный сайт. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 09.10.2017)
18. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон [ред. от 03.11.2015] // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 10.10.2017)
19. О внесении изменений в ФЗ № 207015-7 «О внесении изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях (в части приведения ФЗ от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в соответствие с положениями Гражданского кодекса РФ): Проект федерального закона // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/57265429/> (дата обращения: 09.08.2017)
20. Об общественных советах при исполнительных органах государственной власти Республики Бурятия (с изменениями на: 21.07.2016): Указ главы Республики Бурятия от 27 февраля 2014 г. № 34 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 17.08.2017)

21. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 (с изменениями и дополнениями). // [Электронный ресурс]: Режим обращения: <http://base.garant.ru/70217848/#ixzz50E7uKLvX> (дата обращения: 01.12.2017)
22. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/> (дата обращения: 01.12.2017)
23. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/193208/#ixzz4zozKvJA7> (дата обращения: 01.12.2017)
24. Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 38, ст. 5068.
25. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/ (дата обращения: 01.12.2017)
26. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 597 // [Элек-

тронный ресурс]. Режим доступа: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 01.08.2017)

27. Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/ (дата обращения: 01.12.2017)

28. О некоторых вопросах информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 мая 2015 г. № 260 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.05.2017)

29. О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы Открытое Правительство: Указ Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakoniporjadok.myl.ru/publ/5-1-0-5937> (дата обращения: 20.10.2017)

30. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70326884/> (дата обращения: 10.08.2017)

31. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 гг.: Указ Президента РФ от 09 мая 2017 № 203 //

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rulaws.ru/president/ukaz-prezidenta-rf-ot-09.05.2017-n-203/> (дата обращения: 26.11.2017)

32. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 № 953 (ред. от 10.07.2013) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docplayer.ru/66915291-Pravitelstvo-rossiyskoj-federacii.html> (дата обращения: 07.11.2017); Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149509/ (дата обращения: 09.10.2017)

33. Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149509/ (дата обращения: 12.10.2017)

34. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (в редакции постановления Правительства РФ от 06.03.2015 г. № 197) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161532> (дата обращения: 01.12.2017)

35. Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 № 835 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203813/ (дата обращения: 12.11.2017)

36. Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 05.05.2017)

37. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 25.08.2017)

38. Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.08.2017)

39. О первоочередных мерах, направленных на создание государственной информационной системы «Единая информационная среда в сфере систематизации и кодирования информации»: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2016 г. № 487 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 25.06.2017)

40. О перечнях общедоступной информации, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных: Распоряжение Правительства Российской

Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р 601 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/pubaccounta_blegov/2014040314 (дата обращения: 09.10.2017)

41. О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» от 16 августа 2012 г. № 840: Постановление правительства [ред. от изм. 08.12.2016] // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134218/. (дата обращения 10.10.2017)

42. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения" (вместе с "Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения"): Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 10.07.2017) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134469/ (дата обращения: 12.11.2017)

43. О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 11.08.2017)

44. О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2011 г. № 713 (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.12.2016)

45. О распределении в 2015 г. субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в рамках подпрограммы «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 октября 2015 г. № 2029-р // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420308256> (дата обращения: 28.12.2016)

46. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти / Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 № 452 (ред. от 10.07.2017) // [Электронный ресурс]. Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54774/ (дата обращения: 10.10.2017)

47. О требованиях к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме: Постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 236 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.07.2017)

48. О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70207834/> (дата обращения: 15.07.2017)

49. Проект федерального закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания и признании утратившей силу статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2017 г. № 1537-р // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/8YАНCy0vTBso396GbdQdZOpn5IcWE0mH.pdf> (дата обращения: 17.08.2017)

50. Об утверждении государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан»: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2553-р (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/> (дата обращения: 18.03.2017)

51. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499078939> (дата обращения: 01.12.2017)

52. Показатели вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте: Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499078939> (дата обращения: 01.12.2017)

53. Порядок предоставления из федерального бюджета субсидий некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, реализующим социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Приказ Управления делами Президента РФ от 25 апреля 2016 г. № 152 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71293674/#review> (дата обращения: 09.08.2017)

54. Об обращениях граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в государственные органы Свердловской области, государственные организации Свердловской области и органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 20.03.2006 № 13-ОЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/802055022> (дата обращения: 10.10.2017)

55. Об общественном контроле в Свердловской области: Закон Свердловской области от 19 декабря 2016 г. № 2 151-ОЗ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70700452/paragraph/1:2> (дата обращения: 10.08.2017)

56. О семейной политике, социальной поддержке, защите прав и законных интересов семьи, материнства, отцовства и детства в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 ноября 2006 г. № 644.

57. Об утверждении типового положения об общественном совете при областном или территориальном исполнительном органе государственной власти Свердловской области и о внесении изменений в постановление Правительства Свердловской области от 07.02.2014 № 2 65-00 «Об утверждении Порядка образования общественных советов при областных исполнительных органах государственной власти Свердловской области»: Постановление Правительства Свердловской области от 12.05.2017 № 2 331-ПП// [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/46732972/1/>(дата обращения: 12.12.2017)

58. Об утверждении Типового положения об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Новосибирской области: Постановление Правительства Новосибирской области от 1 декабря 2015 г. № 425-п // [Электронный ресурс]. Режим доступа: ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/hotlaw/novosibirsk/676306/#ixzz4pGSe0xJn> (дата обращения: 10.08.2017)

59. Об утверждении Типового положения об общественном совете при органе исполнительной власти области: Постановление администрации Там-

бовской области от 14.12.2015 № 1470 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/467403220> (дата обращения: 12.12.2017)

60. Семенова Е. А. Некоторые проблемы института публичных слушаний как формы общественного контроля // Труды филиала МПОА им. О. Е. Кутафина в г. Вологде. Вып. 9. – Вологда, 2010. – С. 135-140.

61. Абакумов С. А. Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней: Сер. кн. 4 Авторская серия «На пути к гражданскому обществу» / Независимая орг. «Гражд. о-во» [и др.] – Москва: Галенрия. – 319 с.

62. Аберкромби Н., Хилл С, Тернер Б. С. Социологический словарь. – Москва, 2008. – 453 с.

63. Абрамитов С. А., Мамедов Э. Ф. Общественная экспертиза региональных законопроектов как фактор повышения качества законодательства. Региональное право // [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.eurasialaw.ru/index.php?catid=468:2015-01-20-05-4819&id=6923:2015-01-20-05-52-35&option=com_content&view=article (дата обращения: 11.08.2017)

64. Абрамов А. Политический институт и политическая институционализация: определение понятий // Власть. – 2010. – С. 53-55.

65. Алексеева Л. Новые тенденции в развитии гражданского общества в России // Российский бюллетень по правам человека. – 2007. – № 24. – С. 6-10.

66. Алферова Е. Ю., Голикова С. В., Епанчинцев С. П., Корнилов Г. Е. Кузьмин А. И. Этно-демографическое развитие Урала в XIX-XX вв. (Историко-социологический подход). – Екатеринбург. 2000. – С. 60-67.

67. Арцер Т. В. Социальное партнерство государства, бизнеса и некоммерческих организаций – основа инновационного развития России // Проблемы современной экономики // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3674> (дата обращения: 28.07.2017)

68. Баранов А. Ф., Сериков А. В. Трансформация социальных практик самоорганизации населения в институты контроля качества публичных услуг //

[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.hist-edu.ru/hist/boock5/5_ru.php (дата обращения: 11.06.2017)

69. Барашкова А. С., Сукневой С. А. Проблемы малодетности в Республике Саха (Якутия) (по материалам анкетирования однодетных семей) // Экономическая жизнь Дальнего Востока. – 1996. – № 1 (6-7). – С. 27-34.

70. Ваш контроль // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 18.09.17)

71. Веблен Т. Теория праздного класса. – Москва, 1984.

72. Витюк В. В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. – Российская академия наук, Ин-т социологии, 1995. – 91 с.

73. Волгина Т. Е. Современные проблемы внедрения «электронного правительства» // Ученые заметки ТОГУ. – 2015. – Том 6. – № 3 // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2015/TGU_6_122.pdf (дата обращения: 26.10.2017)

74. Воловик О. А. Социальный аудит деятельности органов муниципальной власти в процессе развития институтов гражданского общества: автореф. дис. ... на соиск. уч. степ. канд-та социол-х н. – Архангельск, 2013.

75. Воронина Л. И. Социальный маркетинг в деятельности государственной службы занятости населения: автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / Л. И. Воронина. – Урал. акад. гос. службы. – Екатеринбург, 2002. – 23 с.

76. Гаджиев К. С. Гражданское общество: сущность и важнейшие структурные элементы. Введение в политическую науку. // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://bookz.ru/authors/gadjiev-ks/gadjiev_ks01/page-34-gadjiev_ks01.html (дата обращения: 28.04.2017)

77. Галкин А. П. Институционализация политических партий в современном российском обществе: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Волгоград, 1998. // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/institutsionalizatsiya-politicheskikh-partiy-v-sovremennom-rossiyskom-obschestve> (дата обращения: 11.08.2017)

78. Гидденс Э. Социология. – Москва: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 386-389.
79. Гидденс Э. Стратификация и классовая структура // Социологические исследования. – 1992. – № 11.
80. Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т 1. / Пер. с лат. и англ. – Москва: Мысль, 1989. (Философское наследие; Т. 107). – С. 287-290.
81. Голенкова З.Т. Гражданское общество в России // Социологические исследования. – 1997. – № 3. – С. 25-36.
82. Голенкова З.Т., Витюк В.В., Гридчин Ю.В. и др. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социологические исследования. – 1995. – № 6. – С. 14.
83. Гончаров В. В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты РФ // Современное право. – 2010. – № 4.
84. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. – Москва: Юстицинформ, 2015. – С. 93.
85. Грекова Г. И., Киварина М. В. Институционализация социального партнерства в России // Вестник Волгоградского института бизнеса. Бизнес. Образование. Право. – 2010. – № 2. – С. 57-61.
86. Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – Москва, 2011 – 48 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/vzaimodeistvie-organov-gosudarstvennoi-vlasti-i-institutov-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii#ixzz4wOw9mHRz> (дата обращения: 04.08.2017)
87. Гриб В. В. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3.
88. Гриб В. В. Общественная палата РФ как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: Монография. – Москва: Изд. группа «Юрист», 2010.

89. Гриб В. В. Правовые вопросы институционализации взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти // Российская юстиция. – 2011. – № 3. – С. 10-11.
90. Гриб В. В. Формы и механизмы взаимодействия Общественных палат субъектов РФ с органами государственной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 15.
91. Гриб В.В. Общественные советы (палаты) как ключевой институт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества // Юрист. – 2010. – № 10. – С. 57-59.
92. Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В. Идея «общественного договора» как основа диалога государства с гражданским обществом // Государство и право. – 2016. – № 2. – С. 94-98.
93. Гудкова Е. Г. Развитие института обращения граждан как формы непосредственной демократии // Вестник Воронежского гос. университета. Гуманитарные науки. – 2006. – № 2. – Ч. 2. – С. 131-140.
94. Гуськов Ю. В. Демократия и гражданское общество в России: возможности формирования // Социальная политика и социология. – 2005. – № 1. – С. 110-120.
95. Гуськов Ю. Гражданское общество и армия в условиях современной демократии // Безопасность Евразии. – 2005. – № 1. – С. 442-450.
96. Доклад минэкономразвития о поддержке НКО: главные выводы и факты // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://te-st.ru/2016/10/27/report-ministry-of-economic-development-support-ngos/> (дата обращения: 29.05.2017)
97. Доклад о развитии институтов гражданского общества в России «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.civilfund.ru> (дата обращения: 25.12.2016)
98. Егоров В. Ю. Социальные основания маркетинга: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03. – Саратов, 1999. – 25 с. // [Электронный ресурс].

Режим доступа: <http://disus.ru/r-yuridicheskie/426521-1-izbiratelniy-process-politicheskoy-sisteme-rossiyskoy-federacii.php> (дата обращения: 19.09.2017)

99. Егоров С. Н. Избирательный процесс в политической системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Москва, 2011 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://disus.ru/r-yuridicheskie/426521-1-izbiratelniy-process-politicheskoy-sisteme-rossiyskoy-federacii.php> (дата обращения: 29.09.2017)

100. Елютина Е. Н. Влияние маркетинговой деятельности на управление социальной организацией: (на примере издат. дома): автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08. – Москва, 2005. – 18 с. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://disus.ru/r-yuridicheskie/426521-1-izbiratelniy-process-politicheskoy-sisteme-rossiyskoy-federacii.php> (дата обращения: 09.09.2017)

101. Емельянов Г. Е. Маркетинг как средство изменения качества жизни населения: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03. – Саратов, 2004. – 18 с.

102. Енгибарян Р., Тадевосян Э. Конституционное право. – Москва, 2000. – 357 с.

103. Жарикова И. В., Куркудинова Е. В. Избирательные технологии и их виды // Экономические риски и неопределенность: влияние на управленческие процессы современных организаций. – 2016. – С. 82-84.

104. Желтов М. В. Институты избирательного права и выборов: социальные функции и роль в политическом устройстве общества. Автореферат доктора социологических наук. – Кемерово, 2005. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/instituty-izbiratelnogo-prava-i-vyborov-sotsialnye-funktsii-i-rol-v-politicheskom-ustroistve#ixzz4pcnmfdiT> (дата обращения: 11.08.2017)

105. Зайцев А. В. Диалог в институциональной среде взаимодействия государства и гражданского общества // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. – 2011. – № 3. – С. 313-318.

106. Зайцев А. В. Институциональный диалог в сфере коммуникации государства и гражданского общества: теоретико–методологический подход // Социодинамика. – 2012. – № 1. – С. 21-54.
107. Зайцев А. В. Теоретико-методологические основания институционализации диалога государства и гражданского общества. – 2012. – № 1 (120). – Выпуск 21.
108. Зайцева Е. В. Электоральное поведение студенчества накануне выборов Президента России // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2013. – № 2 (23). – С. 75. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/elektoralnoe-povedenie-studenchestva-nakanune-vyborov-prezidenta-rossii> (дата обращения: 03.10.2017)
109. Закупки // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 08.09.17)
110. Заседания Государственной Думы РФ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.video-duma.ru/> (дата обращения: 08.09.17)
111. Зенин С. С. Публичные слушания как конституционно-правовой институт // Lex Russia. – 2010. – № 5. – С. 1132-1134.
112. Зырянов И. А. Открытые обращения как гарантия реализации политического многообразия // Вестник СГЮА. – 2015. – № 6 (107). [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/otkrytye-obrascheniya-kak-garantiya-realizatsii-politicheskogo-mnogoobraziya> (дата обращения: 27.10.2017)
113. Иванов А. В. Конституционно-правовые основы формирования и деятельности общественных палат субъектов РФ (на опыте Центрального федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2011.
114. Иванов А. В. Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта РФ в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12.

115. Игнатова М. С. О содержании понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в деятельности органов исполнительной власти // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2014. – том 14. – № 4.
116. Игнатьев Н. П. Институционализация диалога власти и гражданского общества в современной России: проблемы, перспективы // Ученые записки казанского государственного университета. Гуманитарные науки. Том 151, кн. 1. – 2009. – С. 131-141.
117. Избирательное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Б. С. Эбзеева, К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ – ДАНА, 2015. – С. 13.
118. Инфометр // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://infometer.org/> (дата обращения: 15.11.2017)
119. Инфометр» – оценка эффективности государственных порталов // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://te-st.ru/entries/efficiency-public-portals/> (дата обращения: 25.12.2017)
120. Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2016 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер // [Электронный ресурс]. Режим обращения: <http://letters.kremlin.ru/digests/177> (дата обращения: 10.10.2017)
121. Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. Сайт Министерства юстиции РФ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 05.08.2017)
122. Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... к.юр.наук. – Саратов, 2014. – 36 с.
123. Кайль Я. Я. Повышение результативности управления субъектом РФ на основе развития сферы предоставления государственных услуг // Актуальные социально-экономические и политические проблемы России: фор-

сайт-анализ: межвузовский сборник научных трудов. – Владимир : ВИБ, 2011. – С. 35-41.

124. Какабадзе Ш. Ш. Институты согласования интересов федерального государства и структур гражданского общества // Право и политика. – 2008. – № 10. – С. 2430-2437.

125. Касьянов В., Нечипуренко В. Социология права словарь специальных терминов. – Москва, 2001. – С. 145.

126. Кислицын С. А., Ревягина Н. Г., Кумов Г. К. Формы и методы взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества в современных условиях // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 4. – С. 64-68.

127. Комаров О. Е. Гражданское участие как принцип развития гражданского общества на постсоветском пространстве // Материалы международной научно-практич. конференции Проблемы формирования единого экономического пространства и социального развития в странах СНГ. – Тюмень: ТюмГНГУ, – 2011. – С. 255.

128. Комарова В. В. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – С. 18-21.

129. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты. В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: учебник / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – Москва: Издательство БЕК, 2000. – 784 с.

130. Костина С. Н. Современные проблемы оценки качества оказания государственных услуг (на примере УрФО) // Вопросы управления. – 2016. – Вып. 2 (39).

131. Коэн Д. и др. Гражданское общество и политическая теория. – Москва: ООО Издательство Весь Мир, 2003. – 782 с.

132. Кузин Д. А. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы Ученые записки Орловского государственного университета. – № 1 (57). – 2014. – С. 317-321.
133. Кузьмина О. Г. Многоуровневый маркетинг в современном обществе: макро- и микросоциальные аспекты развития: автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / О. Г. Кузьмина ; Рост. гос. ун-т. – Ростов-на-Дону, 2003. – 23 с.
134. Кузьминов Я. Выступление на Заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 23 ноября 2009 г. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nkozakon.ru/materials_comment224.html (дата обращения: 05.04.2017)
135. Курочкин А. В. Концепт «правовая институционализация» и его содержание // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 3 (64).
136. Лагунова С. В. Институционализация территориального общественного самоуправления в локальной среде (на примере Архангельской области): авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Архангельск, 2013. // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.narfu.ru/upload/iblock/6cb/lagunova.pdf> (дата обращения: 11.08.2017)
137. Лапин А. Е., Борисов Н. И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2013. – № 1 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/obrascheniya-grazhdan-kak-instrument-povysheniya-effektivnosti-vzaimodeystviya-naseleniya-i-vlasti> (дата обращения: 27.10.2017)
138. Либоракина М. И., Никонова Л. С. Социальное партнерство: взаимодействие между государством, коммерческим сектором, общественными структурами. – Москва, 2001. – 72 с.
139. Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство // Деньги и благотворительность. – 1997. – № 1 (13).
140. Лоншаков Ю. С. Теоретические основы права граждан на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами //

Бизнес в законе. – 2010. – № 2 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-osnovy-prava-grazhdan-na-obraschenie-ponyatie-soderzhanie-priznaki-vzaimosvyaz-s-politicheskimi-pravami> (дата обращения: 27.10.2017)

141. Лукашенок И. В. Институционализация новых социальных отношений в современной России: авторефер. дис. ... докт. социол. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/institutsionalizatsiya-novyh-sotsialnyh-otnosheniy-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 11.08.2017)

142. Максимов В. А. Проблемы реализации законодательства об обращении граждан // [Электронный ресурс]. Режим обращения: <http://mosi.ru/en/node/5947> (дата обращения: 27.10.2017)

143. Малько А. В., Струсь К. А. Правовые основы формирования гражданского общества в современной России (обзор материалов всероссийского научно-практического круглого стола) // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 113.

144. Медков В. М. Демография: учебник. – Москва.: ИНФРА-М, 2003. – 544 с.

145. Мельникова Т. С. Современные тенденции развития электронной демократии в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. – № 4 (53) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-tendentsii-razvitiya-elektronnoy-demokratii-v-rossii> (дата обращения: 21.10.2017)

146. Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, разработанные Национальным исследовательским университетом – Высшая школа экономики по заказу Минэкономразвития России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20120823_012_e_mld_21962_alld_412953.html (дата обращения: 08.02.2017)

147. Мешков В. Р. Социальный аудит в системе социального управления // Материалы Международной конференции «Измерение и содействие прогрессу: новый подход для стран СНГ и Восточной Европы», Москва, 29-30 сентября 2008 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/2008/konferenc/meshkov.doc (дата обращения: 21.12.2017 г.)
148. Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-priroda-konstitutsionnogo-prava-na-obraschenie-kak-subektivnogo-prava> (дата обращения: 27.10.2017)
149. Мирзазаде Р. Ш. Оглы. Процессы трансформации взаимодействий структур гражданского общества и государства (сравнительный анализ социальных практик в России и странах Западной Европы): авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Ростов-на-Дону, 2008 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://hub.sfedu.ru/media/diss/74420ee6-a353-11e3-a4fd-003048621912/REF_106257a.pdf (дата обращения: 11.08.2017)
150. Михеева Т. Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты РФ // Юридический мир. – 2013. – № 5.
151. Мкртчян К. М. Социальные услуги как фактор повышения качества жизни населения. Автореф. дис. канд. экон. наук : 08.00.05. – СПб., 2007. – 19 с.
152. Муртазина Л. Р. Социальный институт как предмет социологического анализа // Вестник ЧГУ. – 2011. – № 1 // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnyy-institut-kak-predmet-sotsiologicheskogo-analiza> (дата обращения: 11.08.2017)
153. Мясников А. Г. Нужно ли отказываться от гражданского общества? // Социологические исследования. – 2016. – № 3. – С. 141-148.
154. Наглядно: как упала явка на выборах в России BBC: русская служба // [Электронный ресурс]. Режим доступа: Сайт «Русская служба BBC»: <http://www.bbc.com/russian/features-41202840> (дата обращения: 10.10.2017)

155. Научно-практический комментарий ФЗ от 04. 04. 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ» и Регламента Общественной палаты РФ / под общ. ред. В. В. Гриба. – Москва: Издательская группа «Юрист», 2008.
156. Нестеренко Н. С. Некоммерческие организации в трансформирующемся российском обществе: социологический анализ: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Москва, 2007 // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.rgsu.net/netcat_files/794/1044/h_ee652475169c22df39847bdbd0fba224 (дата обращения: 11.08.2017)
157. Никитина Е. Е. Институционализация гражданского общества в России: историко-теоретический аспект // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 30-41.
158. Никитина Е. Е. Институционализация гражданского общества в России: историко-теоретический аспект // Журнал российского права. – № 2. – 2017.
159. Никовская Л. И., Якимец В. Н. От конфликта к межсекторному партнерству // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2003. – Т. 6., вып. 1. – С. 96.
160. Новикова О. В. Проблемы институционального взаимодействия государства и гражданского общества // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – Т. 3. – С. 69-78.
161. Нудельман В. Я. Обращения граждан в органы публичной власти как институт гражданского общества: понятие, сущность, содержание // Юридическая мысль. – 2010. – № 3. – С. 48-52.
162. Нудненко Л. А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. – 2004. – № 3.
163. О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2016 г.: Доклад Общественной палаты Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.opsob66.ru/upload_files/doklad-

obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razvitii-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf (дата обращения: 05.08.2017)

164. Опубликован новый рейтинг ООН развития электронного правительства // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iis.ru/content/view/795/91/> (дата обращения: 15.10.2017)

165. Осипов Е. М. Институционализация социального партнерства как условие развития малого бизнеса в России: авторефер. дис. ... докт. социол. наук. – Москва, 2013 [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertazionnii_sovet_d_501.001.02strongbrspan_styl (дата обращения: 11.08.2017)

166. Осипов Е. М. Методология социологического анализа социального партнерства как социального института [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.teoria-practica.ru/-1-2011/sociologiya/osipov.pdf> (дата обращения: 11.09.2017)

167. Осипова Е. Д. Трансформация социальных практик: концепция П. Бергера и Т. Лукмана в условиях кризисного общества // Вестник РУДН, серия Социология. – Том 15. – № 2. – С. 69-78 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: journals.rudn.ru/sociology/article/download/6457/5910 (дата обращения: 11.08.2017)

168. Остапенко А. С. Социальное партнерство как способ формирования институтов гражданского общества // Татищевские чтения: актуальные проблемы юридической науки. Материалы 5 юбилейной научно-практической конференции. Ч. 1. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2008. – С. 181-192.

169. Отчеты НКО [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKOPerfServ.aspx> (дата обращения: 25.05.2017).

170. Оценка (статья) // Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс]. Режим обращения: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/917970/%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%9A%D0%90> (дата обращения: 19.06.2017)

171. Оценка (статья) // Философская энциклопедия.
https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/891/%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%9A%D0%90
172. Очеретина М. А. Муниципальное право. – Екатеринбург, 2009. – 27 с. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1356057> (дата обращения: 17.09.2017)
173. Очеретина М. А. Понятие и структурный анализ института публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении публичной власти // Российская юстиция. – 2008. – № 6. – С. 31-33.
174. Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: авторефер. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – Екатеринбург, 2009.
175. Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 9. – Екатеринбург: Изд-во УрОна, 2009. – С. 433-443.
176. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство как вектор инновационных государственных преобразований в России // Вестник РУДН. Серия Политология. – 2016. – № 4 [Электронный ресурс]. Режим доступа: journals.rudn.ru/political-science/article/download/14964/13935 (дата обращения: 26.10.2017)
177. Панов А. А. Общественная палата РФ как новый субъект гражданского общества // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 6.
178. Панченко В. Ю. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации: теоретико-правовое исследование: автореферат дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01., – Москва, 2016. – С. 24-26.
179. Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л. А.Седова и А. Д. Ковалева под ред. М. С. Ковалевой. – Москва: Аспект Пресс, 1977. – С. 31.

180. Политология. Словарь. – Москва : РГУ. В. Н. Коновалов. – 2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/66/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82> (дата обращения: 13.08.2017)
181. Положение об Экспертном совете при Общественной палате Свердловской области: Утверждено решением Совета Общественной палаты Свердловской области 27 февраля 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf (дата обращения – 01.08.2017)
182. Помещикова С. А. Учет мнения граждан на публичных слушаниях // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 20.
183. Пономарев С. В. «Электронное правительство»: административные и гражданские практики в современной России: авторефер. дис. ... канд. полит. наук. – Пермь, 2014 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/_dissertazija_ponomarev.pdf (дата обращения: 09.10.17)
184. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: Сайт Президента РФ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 19.10.2017)
185. Потанина Е. А. Региональная общественная палата как социальный институт гражданского общества современной России: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Мурманск, 2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/regionalnaya-obschestvennaya-palata-kak-sotsialnyy-institut-grazhdanskogo-obschestva-sovremennoy-rossii#ixzz4pcpRAyKX> (дата обращения: 11.08.2017)
186. Практическое руководство для гражданского общества. Пространство для деятельности гражданского общества и система прав человека ООН. Подготовлено Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ohchr.org/Documents/>

AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSysystem_Guide_ru.pdf (дата обращения: 25.08.2015)

187. Путин В. Общественные палаты регионов должны проводить экспертизу законопроектов и государственных решений [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mskagency.ru/materials/1868542> (дата обращения – 01.08.2017)

188. Раянов Ф. М. Гражданское общество: проблемы понимания и соотношения с правовым государством // Экономика и управление: научно–практический журнал. – 2016. – № 2. – С. 25-29.

189. Рейтинги стран и регионов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gtmarket.ru/research/countries-ranking> (дата обращения: 01.12.2017)

190. РИА-рейтинг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://riarating.ru/docs/about/about.html> (дата обращения: 25.12.2017)

191. Рост продолжительности жизни в России признали неустойчивой тенденцией [Электронный ресурс]. Режим обращения: <http://www.rbc.ru/economics/18/05/2016/573c991c9a794791383853a5> (дата обращения: 26.07.17)

192. Росяма" - сайт по борьбе с ямами [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.big-big.ru/soczialnyie-proektyi/soczialnaya-set/-proektyi/rosyama.ru.html> (дата обращения: 25.12.2017)

193. Румянцева В. Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 2-4.

194. Сабирова Н. Государство и личность в гражданском обществе // Власть. – 2011. – № 11. – С. 125.

195. Савоськин А. В. Проблемы нормативного регулирования обращений граждан, групп граждан и организаций // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2014. – № 4 (29) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-normativnogo-regulirovaniya-obrascheniy-grazhdan-grupp-grazhdan-i-organizatsiy> (дата обращения: 27.10.2017)

196. Сведения о результатах местных референдумов и голосований по преобразованию муниципальных образований, прошедших в единый день голосования 14 марта 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: Сайт «Парламентская газета»: <https://www.pnp.ru/social/2017/04/11/legko-li-organizovat-referendum-mestnogo-znacheniya.html> (дата обращения: 09.11.2017)
197. Семигин Г. Ю. Социальное партнерство в современном мире. – Москва: 1996. – 180 с.
198. Семья в России [Электронный ресурс]. Режим обращения: http://www.gks.ru/free_doc/2010/family.htm (дата обращения 12.08.2017)
199. Скворцов Л. В. Глобализация и гражданское общество в российском контексте // Россия и современный мир. – 2004. – № 3. – С. 46-69.
200. Смоленский М. Б. Правовая культура, личность и гражданское общество в России: формула взаимообусловленности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 197-204.
201. Соловьева С. В. Новые подходы в управлении учреждениями социальной сферы Германии: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / С. В. Соловьева; Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. – Нижний Новгород, 2005. – 23 с.
202. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов: Пер. с англ. – Москва: Политиздат, 1992. – 543 с.
203. Состоялось ли гражданское общество в России (круглый стол) // Социс. – 2007. – № 1. – С. 48-55.
204. Социология в России / под ред. В. А. Ядова. – Москва, 1998. – С. 69.
205. Социология гражданского общества [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://studme.org/42074/sotsiologiya/sotsiologiya_grazhdanskogo_obschestva. (дата обращения: 06.12. 2017)
206. Социология: в 3-х томах: словарь по книге. – Москва: Социологический факультет МГУ им. М В. Ломоносова. В. И. Добренъков, А. И. Кравченко. 2003-2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sociologiya.academic.ru/146/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8>

%D1%82%D1%83%D1%82_%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9 (дата обращения: 11.08.2017)

207. Структура современного гражданского общества: стенограмма семинара от 14.02.2013 г. – С. 19-20 // Общественная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oprf.ru/discussions/1862/1933/newsitem/20232> (дата обращения 11.07.2017)

208. Сунгуров А. Ю. Местное самоуправление и гражданское общество: опыт стабильных демократий // Электронная библиотека «Гражданское общество в России» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.civisbook.ru>. – 2017. – Т. 21. (дата обращения: 20.09.2017)

209. Сухарь А. А. Политическое партнерство: институциональный анализ // Гуманитарные и социально-экономические науки. – 2007. – № 1. – С. 68-71.

210. Тахоева С. С. Конституционно-правовой статус Общественной палаты РФ: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2009.

211. Теннис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии. Санкт-Петербург, «Владимир Даль». – 2002. – С. 39.

212. Типовое положение об Общественном совете при органе исполнительной власти Кировской области: Постановление Правительства Кировской области от 17.07.2013 № 217/427.

213. Троицкая Т. В. Общественная палата в России: современные тенденции перспективы развития // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / редкол. В. Т. Кабышев и др. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – 2011. – Вып. 12.

214. Троицкая Т. В. Общественная палата: конституционно-правовой институт гражданского общества в России / под ред. В. Т. Кабышева. – Саратов, 2009.

215. Трофимов М. С. Рекомендательный и обязательный характер мнения населения, выявленного органами местного самоуправления на основе проведения публичных слушаний и опросов граждан // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2009. – № 1.

216. Уколова М. А. Социальный интегрированный маркетинг в деятельности частных лечебно-профилактических учреждений в совр. России: авторефер. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.03. – Москва, 2006, – 24 с.
217. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л. И. Якобсона. – Москва: Вершина, 2008. – С. 15.
218. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 28.09.17)
219. Федорова Е. А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: авторефер. дис. ... канд. полит. наук. – Ставрополь, 2005.
220. Флишберг Б. Хабермас и Фуко–теоретики гражданского общества // Социологические исследования. – 2000. – № 2. – С. 127-136.
221. Хазанович Э. Социально–ориентированная экономика и гражданское общество // Стратегия России. – 2004. – № 10. – С. 65-73.
222. Хананашвили Н. Л. Формы лоббирования интересов НКО. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nasbor.ru/Vuistuplenija/Nodar/SocPolitics/Socpolitics.html> (дата обращения: 05.07.2017)
223. Хвоевская Л. И. Социальный маркетинг потребительского поведения: общие и региональные аспекты: авторефер. дис. ... канд. социол. наук: 09.00.11 / Л. И. Хвоевская, Рост. гос. ун-т. – Ростов н/Д, 1999. – 23 с.
224. Хисамутдинов С. Р. Социальные роли и функции маркетинга в условиях становления рыночной экономики: авторефер. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03 / С. Р. Хисамутдинов. – Саратов : Сарат. гос. ун-т, 2000. – 20 с.
225. Холодковский К. Г. Социальные корни идейно-политической дифференциации российского общества [Электронный ресурс]. Режим доступа http://www.civisbook.ru/files/File/Kholod_1998_3.pdf (дата обращения: 20.02.2016)

226. Хоманс Д. Ж. // Национальная социологическая энциклопедия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://voluntary.ru/termin/homans-dzhordzh-kaspar.html> (дата обращения: 15.08.2017)
227. Хунджае Р. Ж. Современные средства массовой информации как социальный институт общества: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Москва, 2002 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/sovremennye-sredstva-massovoi-informatsii-kak-sotsialnyi-institut-obshchestva#ixzz4pcoY55RQ> (дата обращения: 12.08.2017)
228. Цель оценки регулирующего воздействия [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ar.gov.ru/ru/regulation_02_povishenie_02_ocenka/index.html (дата обращения: 12.08.2017)
229. Чернова А., Юрова К. И. Формирование и становление гражданского общества // Современные технологии: актуальные вопросы, достижения и инновации. – 2017. – С. 130-132.
230. Честнов И. Л. Гражданское общество и право в ситуации постмодерна // Право и общество. – 2017. – № 1. – С. 146-178.
231. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного управления. – Москва, 1997.
232. Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. Монография. – Москва, 2011. – С. 11.
233. Шеломенцев А. Г., Козлова О. А., Дорошенко С. В. и др. Экономический потенциал населения в контексте регионального развития: социокультурный аспект: кол. моногр. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2017. – 194 с.
234. Шорн А., Давыдова А. Обзор европейского опыта государственной поддержки НКО [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/foreign_experience/document6766_print.shtml (дата обращения: 20.02.2017)
235. Шубин А. Власть и демократия в XXI веке // Неприкосновенный запас. – 2006. – № 6. – С. 98-117.

236. Электронное правительство 2.0. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.eos.ru/eos_delopr/eos_delopr_intesting/detail.php?ID=79723 (дата обращения: 26.10.2017)
237. Электронное правительство России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 08.09.17)
238. Электронный бюджет [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=lc4ar04kz_4®ionId=45 (дата обращения: 18.09.17)
239. Юридическая энциклопедия. 2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://yuridicheskaya_encyclopediya.academic.ru/8509 (дата обращения: 12.08.2017)
240. Якимец В. Н. Некоммерческие организации России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_N_org_R.pdf (дата обращения: 05.07.2017)
241. Ярулин К. И. Институционализация неформальных социальных практик: авторефер. дис. ... канд. социол. наук. – Хабаровск, 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/institutsionalizatsiya-neformalnyh-sotsialnyh-praktik#ixzz4pcXEreHR> (дата обращения: 11.08.2017)
242. Bongaarts J., Feeney Gr. On the Quantum and Tempo of Fertility // Population and development review. – V. 24. – № 2. – 1998. – p. 271-291.
243. John C. Caldwell Demographic Transition Theory // Population and development Review. – V. 34. – № 2. – 2008. – p. 367-368.
244. John C. Caldwell. On Net Intergenerational Wealth Flows: An Aupdate // Population and development review. – 2005. – V. 31. – № 4. – p. 724-729.
245. Lesthaeghe R. The unfolding story of the second demographic transition // Population and development review. – 2010. – V. 36. – № 2. – p. 211-245.
246. Sobotka T., Skirbekk V., Philipov D. Economic Recession and Fertility in the Developed World // Population and development review. – 2011. – V. 37. – № 2. – p. 267-306.

247. Zaitseva E., Zapariy V. Demographic consequences of economic modernization in Russia in the past thirty years in the demographic transformation theory // The 10th International Days of Statistics and Economics. – 2016. – p. 2077-2088.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ УСЛОВИЙ, ПРОЦЕССОВ И РЕЗУЛЬТАТОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ	
1.1. Институционализация как средство согласования интересов гражданского общества и органов власти в публично-правовом образовании	6
1.2. Правовые основы взаимодействия субъектов гражданского общества с органами власти в публично-правовом образовании	16
2. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ. УЧАСТИЕ В ПОДГОТОВКЕ И ПРИНЯТИИ ПУБЛИЧНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ	
2.1. Выборы как форма реализации интересов гражданского общества	27
2.2. Формы непосредственного участия граждан в управлении публично-правовым образованием: референдумы и публичные слушания	36
2.3. Деятельность общественных палат и советов в публично-правовых образованиях	43
2.4. Участие гражданского общества в экспертных процессах в публично-правовых образованиях	57
3. ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН МЕЖДУ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ ОБРАЗОВАНИИ	
3.1. Электронное и открытое правительство как формы информирования граждан о деятельности органов управления	65

публично-правовым образованием	
3.2. Организация работы с обращениями граждан в публично-правовом образовании	76
3.3. Формы и технологии оценки представителями гражданского общества деятельности органов власти публично-правового образования	86
4.ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИИ	
4.1. Гражданское общество в публично-правовом образовании: социальные и этно-демографические факторы развития	101
4.2. Использование социального маркетинга для выявления проблем и удовлетворения потребностей гражданского общества	112
4.3. Взаимодействие некоммерческих организаций как субъектов гражданского общества с органами власти: состояние и перспективы развития	119
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	130
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	134

Научное издание

Баннх Галина Алексеевна
Воронина Людмила Ивановна
Зайцева Екатерина Васильевна
Костина Светлана Николаевна
Кузьмин Александр Иванович
Куликов Владимир Борисович
Неркаряян Армен Саркисович
Сыманюк Нина Васильевна

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ
ОБРАЗОВАНИЯХ**

Монография

Редактор Е. В. Кеммет
Корректор Е. В. Кеммет
Компьютерная верстка Е. В. Кеммет

Подписано в печать 09.02.2018 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Цифровая печать. Усл. печ. л. 9,6.
Уч.-изд. л. 8,9. Тираж 500 экз. Заказ 103

Издательство Уральского университета
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28
E-mail:

Отпечатано в типографии ИГУП УрФУ
620000, Екатеринбург, пр. Ленина, 13Б
Тел.: +7 (343) 371-10-03, 371-56-04
Факс: +7 (343) 371-56-04
E-mail: igup@urfu.ru